



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

MARCELO NASCIMENTO DE OLIVEIRA

**GESTÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL:
O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO LOCAL DE
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DO MUNICÍPIO DE
LONDRINA-PR**

MARCELO NASCIMENTO DE OLIVEIRA

**GESTÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL:
O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO LOCAL DE
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DO MUNICÍPIO DE
LONDRINA-PR**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social e Política Social.

Orientador: Profa. Dra. Márcia Pastor

Londrina
2012

MARCELO NASCIMENTO DE OLIVEIRA

**GESTÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL:
O PROCESSO DE ELABORAÇÃO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE
INTERESSE SOCIAL DO MUNICÍPIO DE LONDRINA-PR**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social e Política Social.

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª Márcia Pastor
Universidade Estadual de Londrina

Profª Drª Latif Antônia Cassab
Faculdade Estadual de Ciências Econômicas
de Apucarana

Profª Drª Jolinda de Moraes Alves
Universidade Estadual de Londrina

Londrina, 27 de Abril de 2012

À minha família, em especial à minha esposa Francieli e ao meu filho Gabriel. Pelo carinho, compreensão e a motivação para lutar.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar eu agradeço ao dono da minha vida: Deus, que me deu capacidade, força e determinação para elaborar este trabalho e chegar até aqui.

À minha família, em especial à minha esposa Francieli, que me apoiou nos momentos mais difíceis e não desistiu de me acompanhar nesta caminhada.

À minha orientadora e professora Márcia Pastor, pelo exemplo de dedicação profissional e pelo incentivo à pesquisa.

Aos professores do Mestrado, principalmente aos companheiros do Grupo de Pesquisa Gestão de Políticas Sociais.

Aos companheiros de Mestrado, por compartilharem comigo desse momento tão significativo.

Aos profissionais da Caixa Econômica Federal pelo apoio ao ingresso na Pós-Graduação.

À direção da COHAB-LD, que esteve disposta e contribuiu para a realização dessa pesquisa.

À CAPES, pelo apoio financeiro recebido, essencial para continuidade e conclusão do curso.

OLIVEIRA, Marcelo Nascimento de. **Gestão da política habitacional**: o processo de elaboração do plano local de habitação de interesse social do município de Londrina-PR 2012. 146 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.

RESUMO

O presente trabalho tem como foco de estudo o processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Londrina. A pesquisa adotou como referencial teórico a política habitacional, demonstrando como o Estado se comportou diante dos problemas de moradia da população de baixa renda no país. Abordou ainda as implicações da Constituição Federal de 1988 para a gestão das políticas sociais, especialmente, para a política de habitação. Destacou a atual Política Nacional de Habitação e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que apontam o Plano Local de Habitação de Interesse Social como instrumento determinante para consolidação da perspectiva do planejamento participativo e da gestão descentralizada. A pesquisa documental retratou o histórico do processo de elaboração do Plano, no município de Londrina, permitindo aprofundar o conhecimento sobre a metodologia adotada no referido processo. Realizamos também entrevistas semiestruturadas com representantes dos principais órgãos envolvidos, cujo objetivo foi compreender a avaliação de tais sujeitos sobre o processo de elaboração do Plano. A experiência do PLHIS não atingiu a participação social esperada, entretanto, permitiu indicar as deficiências do Município quanto a sua capacidade institucional. Demonstrou ainda as dificuldades enfrentadas durante sua elaboração e aponta alguns desafios para sua implementação.

Palavras-chave: Habitação. Plano local de habitação de interesse social. Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Gestão descentralizada. Planejamento. Participação.

OLIVEIRA, Marcelo. Management of the housing policy: the process of preparing the local plan for social housing in Londrina-PR. 2012. 146 f.. Dissertation (Master in Social Work and Social Policy) - State University of Londrina, Londrina, 2012.

ABSTRACT

This work focuses on the study of the process of preparing the Local Plan for Social Housing of Londrina. The research adopted as a theoretical housing policies, demonstrating how the state behaved in front of the housing problems of low-income population in the country approached the implications of the Federal Constitution of 1988 for the management of social policies, especially for policy housing. He highlighted the current National Housing Policy and the National Social Housing, which indicate the Local Plan for Social Housing as a decisive instrument for consolidation from the perspective of participatory planning and decentralized management. The documentary research portrayed the history of the process of preparing the Plan, in Londrina, allowing more insight into the methodology adopted in that case. We also performed semi structured interviews with representatives of the main organs involved, whose objective was to understand the evaluation of these individuals about the process of developing the Plan. The experience of PLHIS not reached the expected social participation, however, helped to point out the deficiencies of the city and its institutional capacity. It also demonstrated the difficulties faced during its development and points out some challenges of its implementation.

Key words: Housing. Local Plan for social housing. National System of Social Housing. Decentralized Management. Planning participation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Organograma da atual Política Nacional de Habitação	82
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Valores para elaboração do PLHIS de Londrina-PR.....	102
--	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APE	Associações de Poupanças e Empréstimo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CCFGTS	Conselho Curador do FGTS
CMHL	Conselho Municipal de Habitação de Londrina
COHAB-LD	Companhia de Habitação de Londrina
DI	Desenvolvimento Institucional
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FICAM	Financiamento Individual para Construção, Aquisição e Melhoria de Habitação
FCP	Fundação de Casa Popular
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HBB-BID	Habitar Brasil do Banco Interamericano de Desenvolvimento
HIS	Habitação de Interesse Social
IAP's	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
MAS	Ministério da Ação Social
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAIH	Plano de Ação Imediata para a Habitação
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PLANHAP	Plano Nacional de Habitação Popular
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PROMORAR	Programa de Erradicação da Sub-habitação

EDUR/LD	Representação de Apoio ao Desenvolvimento Urbano – Londrina
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SCI	Sociedade de Créditos Imobiliários
SEDU/PR	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República
SEHAC	Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SHM	Sistema de Habitação de Mercado
SIMAHAB	Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS	Subsistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UAS	Urbanização de Assentamentos Subnormais
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA	20
1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL BRASIL	20
1.2 A QUESTÃO DA HABITAÇÃO NA ERA VARGAS	24
1.3 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO PERÍODO DO BNH	30
1.4 O PROCESSO ALTERNATIVO DE ACESSO À HABITAÇÃO	37
2 A POLÍTICA HABITACIONAL NO CONTEXTO DA DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS	44
2.1 HABITAÇÃO, REDEMOCRATIZAÇÃO E A LUTA PELA REFORMA URBANA	44
2.2 DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL	49
2.2.1 Descentralização na política habitacional: contradições e desafios	59
2.3 HABITAÇÃO E ESTATUTO DA CIDADE	71
3 A ATUAL POLÍTICA HABITACIONAL	76
3.1 O DESENHO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO	76
3.2 A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E SEUS INSTRUMENTOS DE GESTÃO	81
3.3 O PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NA PERSPECTIVA DA ESTÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL	80
4 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DO MUNICÍPIO DE LONDRINA-PR	92
4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS E A POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO	92
4.2 A CONSTRUÇÃO DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE LONDRINA	99
4.2.1 A discussão do PLHIS no Conselho Municipal de Habitação	102
4.2.2 O Planejamento	113
4.2.3 A participação popular no processo de elaboração do PLHIS	122
4.2.4 A gestão descentralizada	127

CONSIDERAÇÕES FINAIS	133
REFERÊNCIAS	138
APÊNDICES	144
APÊNDICE A.....	145
APÊNDICE B.....	148

INTRODUÇÃO

A política habitacional brasileira vem registrando consideráveis avanços no que se refere à estruturação de instrumentos e mecanismos de gestão, tendo como referências a Constituição Federal de 1988, a estruturação do Ministério das Cidades (2003) e a atual Política Nacional de Habitação (2004). O planejamento e a gestão dessa respectiva política estão embasados na perspectiva de descentralização proposta pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, instituído pela Lei 11.1124, de junho de 2005.

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, ocupou-se um vazio histórico, resultante de fracassadas tentativas de construção de uma política habitacional. Essas tentativas estiveram centralizadas na esfera federal, sem a devida participação dos municípios e muito menos da população, desconsiderando a ainda a diversidade que constituíam as cidades brasileiras. Tanto a aprovação da atual Política Nacional de Habitação, em 2004, quanto à constituição do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, em 2005, são provas de que o Estado continua ativo no processo de descentralização da política habitacional. Todavia, ele deve adequar os meios necessários para que os municípios tenham condições de exercerem a gestão pública a nível local.

No âmbito local, o novo desenho institucional da política habitacional encontrou no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social seu principal instrumento de planejamento e de gestão da política de habitação destinada à população de baixa renda. O fortalecimento da capacidade institucional dos municípios passou a ser a principal medida para o planejamento, através da elaboração do Plano Nacional de Habitação. Esse Plano considera que existe um número expressivo de municípios que não dispõem da mínima capacidade institucional, tanto para gerir quanto para financiar seus programas habitacionais, enquanto que existem alguns municípios com capacidade institucional desenvolvida suficientemente para produzir ações descentralizadoras e participativas.

É sob esse enfoque que a Política Nacional de Habitação definiu que o acesso aos recursos federais para investimentos em habitação de interesse social, pelos estados e municípios, deveria ser vinculado inicialmente à adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Posteriormente, esses entes

deveriam proceder à elaboração dos Planos Estaduais e Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

As diretrizes para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social são definidas pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e pela Resolução de nº 02, de 24 de agosto de 2006, do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Ao aceitar a adesão proposta pelo Sistema, os municípios assumem tacitamente a obrigação de constituírem seus respectivos Conselhos e Fundos Locais de Habitação de Interesse Social, para onde os recursos passaram a ser canalizados, a partir do ano de 2009. No entanto, em alguns municípios em que o Conselho já existia, como é o caso de Londrina, sua adequação à proposta do Sistema tornou-se um desafio para o setor habitacional.

O cumprimento da proposta de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social requer de cada município a responsabilidade em promovê-lo coletivamente com os diversos atores sociais. Dessa forma, a perspectiva de descentralização possibilita os avanços de uma política habitacional com base nos eixos da gestão democrática, bem permite compreender a habitação enquanto uma política pública de caráter democrático, com a responsabilidade do Estado e a participação da sociedade.

No município de Londrina, a Companhia de Habitação (COHAB-LD), constituída em 1965, é o órgão responsável pela política habitacional. No período entre a década de 1970 e o final da década de 1980, o Município vivenciava o auge de produção de moradias populares, através de programas do governo federal. No mesmo período, em que a indústria da construção civil cresceu consideravelmente, também houve o fortalecimento da especulação imobiliária, de modo, que a cidade, sem um devido planejamento, passou a conviver com as dificuldades de infraestrutura urbana e o vertiginoso processo de ocupação irregular, presente historicamente na política habitacional do Município.

Durante a década de 1990, o Município seguiu a dinâmica das propostas de política habitacional do governo federal. Sem orçamento próprio, a Companhia de Habitação tornou-se presa dos programas federais de financiamento de moradias populares, reduzindo dessa forma, sua atuação para elaboração e execução de projetos, bem como os atendimentos de regularização fundiária.

A partir do ano 2000, o município de Londrina passou por uma nova experiência. As determinações da Política Nacional de Habitação fizeram com que o Município, no ano de 2006, promovesse a I Conferência Municipal de Habitação, elegendo os representantes do Conselho Municipal de Habitação. Entretanto, a política habitacional do Município não foi efetivada, e os membros do Conselho sequer assumiram suas funções. Somente em 2010, após a realização da II Conferência Municipal de Habitação, em 2009, o Conselho Municipal de Habitação foi empossado. Os diversos desafios assumidos pelos respectivos membros estão descritos ao longo da presente pesquisa.

Seguindo as diretrizes do Ministério das Cidades (2003), bem como as disposições do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, em 2009, o Município assumiu a responsabilidade de proceder à elaboração do seu Plano Local de Habitação de Interesse Social. O PLHIS foi contratado junto ao Ministério das Cidades, por intermédio do Contrato de Repasse nº 0303031-70/2009, do Programa de Habitação de Interesse Social: ação Apoio à Elaboração de Plano Local de Habitação de Interesse Social, do Ministério das Cidades.

O respectivo processo só teve início no ano de 2010, através de uma licitação, quando a COHAB-LD e o Conselho Municipal de Habitação aprovaram a contratação do Instituto Fazer de Desenvolvimento Econômico e Social, vencedor do processo licitatório. O desenvolvimento do referido trabalho se constituiu em três etapas: Proposta Metodológica, Diagnóstico do Setor Habitacional e Estratégias de Ação. Porém, é necessário salientar que o processo de elaboração do PLHIS teve seu início somente a partir da assinatura do contrato entre a Companhia de Habitação e o Instituto Fazer, ocorrida em junho de 2010. Por outro lado, ressalta-se ainda, conforme determinação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que as ações deveriam ter acompanhamento efetivo do Conselho Municipal de Habitação, tendo em vista que ele é reconhecido como a instância máxima de gestão da política habitacional.

Com base na observação participante¹, através das reuniões do Conselho Municipal de Habitação e das etapas de desenvolvimento do Plano, bem como a capacitação institucional realizada no Município, à luz do referencial teórico

¹ Observação participante é um método de pesquisa no qual o observador realmente toma parte no contexto estudado. Mais a este respeito ver Minayo (2004).

adotado, delimitou-se como objeto de estudo deste trabalho: o processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Londrina-PR.

O interesse pelo objeto de pesquisa partiu da experiência de estágio supervisionado, realizado na Companhia de Habitação de Londrina em 2007 e na Caixa Econômica Federal em 2008 e 2009 - na Área de Apoio ao Desenvolvimento Urbano. Ao acompanhar o desenvolvimento de programas e ações vinculadas à política urbana e habitacional, foi realizada uma monografia de conclusão de curso, que permitiu aprofundar os conhecimentos sobre a atuação do serviço social a partir do Trabalho Social nos programas habitacionais de interesse social.

Após o ingresso no Mestrado em 2010, foi possível a participação no Núcleo de Pesquisas em Gestão de Políticas Sociais, da Universidade Estadual de Londrina, que tem a habitação como um de seus eixos de estudos. No decorrer das discussões, percebemos que uma das prioridades da política habitacional em Londrina estava direcionada à elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social. Isso motivou a necessidade do registro e da discussão sobre o seu desenvolvimento, que estava em curso naquele período.

O objetivo geral desta pesquisa consistiu em conhecer o processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Londrina – PR. Os objetivos específicos adotados foram os seguintes:

- Resgatar o histórico da habitação no Brasil
- Identificar as principais normativas referentes à política habitacional de interesse social no país após 1988;
- Registrar e sistematizar a discussão a respeito do PLHIS feita no CMHL no período de 2010 a 2011;
- Conhecer a visão dos agentes envolvidos sobre o processo de elaboração do PLHIS

Para o desenvolvimento dessa pesquisa social de abordagem qualitativa² e caráter exploratório, o trabalho estruturou-se em três fases. Na primeira fase, foi realizada a pesquisa bibliográfica, com intuito de apresentar as concepções

² LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: Ed. Pedagógica e Universitária, 1986.p. 17 –24.

teóricas de atuação do Estado diante da política habitacional brasileira, com foco na habitação de interesse social. Buscou-se ainda conceituar a descentralização das políticas sociais no Brasil e situar como ela se inseriu no atual contexto da política habitacional.

Numa segunda fase, foi realizada a pesquisa documental visando apreender como se constitui o marco legal da política habitacional brasileira, inserida no contexto da gestão democrática. Buscou-se ainda, através das atas e registros do Conselho Municipal de Habitação de Londrina, reconstituir como ocorreu o processo de elaboração do PLHIS. Também nos valem da própria observação feita durante a participação nas reuniões do CMHL e das demais atividades relativas à elaboração do PLHIS.

Já na terceira fase, realizou-se a pesquisa de campo³, através de entrevistas semiestruturadas com os principais órgãos envolvidos no processo de elaboração do PLHIS, a saber: a Companhia de Habitação de Londrina, o Conselho Municipal de Habitação e o Instituto Fazer. Deste universo, foram elencados três sujeitos, sendo um representante de cada órgão, considerado o mais assíduo nas reuniões do Conselho, durante o processo de elaboração do referido Plano. Cabe salientar a escolha de apenas um membro do Conselho, por considerar que a Companhia de Habitação já estava representada nele, o que definiu a eleição do membro ser representante da sociedade civil.

As entrevistas foram previamente agendadas através de contato telefônico e realizadas individualmente. Também foram autorizadas e gravadas com o consentimento dos sujeitos⁴. Utilizou-se ainda um roteiro com questões semiestruturadas⁵, onde cada sujeito convidado foi esclarecido sobre o objetivo e a importância da pesquisa. Os sujeitos entrevistados manifestaram se satisfeitos em poder contribuir, colocando-se à disposição para eventuais esclarecimentos.

Uma entrevista foi realizada na residência do entrevistado e as demais ocorreram nos locais de trabalho dos mesmos. Posteriormente, foram transcritas na íntegra e utilizadas para a análise em três categorias: planejamento, participação e gestão descentralizada.

³ MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

⁴ Segue o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido no apêndice.

⁵ Observar no apêndice.

Os resultados obtidos a partir do estudo realizado e da respectiva pesquisa estão dispostos no presente trabalho, que está dividido em quatro capítulos:

O primeiro capítulo retrata o histórico da política habitacional brasileira. Resgata como a questão habitacional foi tratada ao longo do século XX, no descompasso entre a política econômica e social, pelos diversos órgãos que se instituíram na tentativa de solucionar sua problemática. Destaca a atuação da Fundação de Casa Popular, em 1946, e do Banco Nacional de Habitação, em 1964, permeada pelo interesse corporativista e pela centralidade do financiamento na produção da unidade habitacional, sem a clareza ou estrutura de planejamento.

O segundo capítulo aborda a política habitacional demonstrando o processo de luta por moradia, que teve como marco legal a Constituição Federal de 1988. Apresenta o histórico da política habitacional a partir da década de 1990, quando o setor habitacional passou por cinco ministérios até se organizar no Ministério das Cidades. Aborda ainda o Estatuto da Cidade, como instrumento de gestão democrática, conquistado pelos movimentos de luta por moradia e reforma urbana, aprofundando a perspectiva da gestão local para a política habitacional.

O terceiro capítulo apresenta a Política Nacional de Habitação, aprovada em 2004, indicando sua organização no âmbito do Ministério das Cidades a partir do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Também enfatiza os instrumentos de gestão desta política, em específico o Plano Local de Habitação de Interesse Social como instrumento de planejamento da política habitacional a nível municipal.

Por fim, o quarto capítulo apresenta os antecedentes históricos da política habitacional de Londrina e retrata o processo de elaboração do PLHIS, apresentando seus resultados, através da sistematização das atas do CMHL e das entrevistas realizadas com os representantes dos principais órgãos envolvidos.

Espera-se que a presente pesquisa possa contribuir com a discussão da atual política de habitação de interesse social, em especial a implementação do Plano Local de Habitação de Interesse Social no Município de Londrina. Considera-se a divulgação e a reflexão sobre o planejamento proposto, como medidas essenciais para que a Companhia de Habitação e o Conselho

Municipal de Habitação possam exercer efetivamente a habitação como uma política pública com caráter de gestão democrática.

1 A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

A compreensão acerca da questão habitacional no Brasil requer o conhecimento sobre sua constituição, a partir das contradições e do descompasso entre a política econômica e a política social, principalmente, sob o modelo de gestão da política pública ao longo do século XX. O sistema habitacional esteve centrado num modelo burocrático sob o aparato de uma estrutura hierárquica, tal como foi o período da ditadura militar, que se configurou devido à expansão do setor de habitação no país. Diante disso, ao longo do presente capítulo, busca-se aprofundar um estudo que situa a estrutura da gestão da política habitacional brasileira pautada na centralização e na ausência de participação nas decisões governamentais sob a lógica autoritária do Banco Nacional de Habitação.

1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL

O surgimento da indústria e o processo de desenvolvimento urbano apresentam subsídios importantes para o entendimento sobre a formação das cidades brasileiras. Para melhor compreensão desse processo, parte-se da percepção de as respectivas questões foram constituídas a partir de determinações sócio-históricas, bem como resultantes do conjunto das necessidades expressas pela questão social⁶ decorrentes do capitalismo. Nesse sentido, a habitação passou a ser uma necessidade imposta pelo avanço industrial, concomitante à busca acelerada pelo desenvolvimento urbano do país.

O avanço do desenvolvimento urbano, o aumento demográfico e a necessidade habitacional são processos que se desdobraram no final do século XIX e no decorrer do século XX, propiciando a origem de dois movimentos. O primeiro deles se refere ao fluxo migratório da população do campo para as cidades em busca de melhores oportunidades, tais como: emprego, salário, etc., ampliando a necessidade de moradias. Também pode ser incluído nesse contexto, o aumento do

⁶ Consideramos por questão social, o conceito elaborado por Carvalho e Yamamoto (1983, p. 77). Ela “*não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e da repressão*”.

contingente de escravos que, ao se tornarem libertos, não podiam ocupar um lugar na sociedade, sendo os mesmos considerados utensílios e propriedades das fazendas. O segundo movimento corresponde à adaptação do espaço urbano ao processo de implantação da grande indústria. Posteriormente, tais movimentos possibilitariam o acesso do trabalhador aos bens oferecidos pelas cidades, como: alimentação, moradia, educação e saúde e outras necessidades sociais básicas, dentre elas, o acesso a terra e à moradia.

A mudança do regime de produção escravocrata-agrário para o regime agroexportador e urbano-industrial, bem como as demandas oriundas do elevado fluxo migratório, segundo Rodrigues (2003) e Bonduki (2004) exigiram do Estado a criação de medidas estratégicas para conter o avanço da migração e dos cortiços que se assentavam em torno dos espaços industriais e dos bairros nobres dos grandes centros urbanos. No entanto, a preocupação estatal estava mais relacionada às condições de salubridade, a fim de conter os surtos de epidemias e outras doenças, proveniente das precárias condições de moradia dos operários atuantes no processo de desenvolvimento industrial do país.

É possível afirmar que desde as primeiras formas de atuação estatal nas tentativas de promover habitação para a população, esta tem apresentado um tratamento estratificado e diferenciado, conforme a predominância dos interesses sociais. A experiência inicial de intervenção do Estado brasileiro no setor habitacional ocorreu na década de 1920, a partir de um decreto referente à produção de habitações de aluguel para os trabalhadores que atuavam no processo do desenvolvimento industrial brasileiro.

É importante mencionar que até a década de 1920, a questão social era considerada caso de polícia. Diante da questão habitacional, o trato não foi diferente, a atuação sanitarista estatal seguia os mesmos rumos das políticas de contingência da questão social do século XIX. Ou seja, tal questão era vista como caso de polícia, a fim de manutenção da ordem, no comportamento e no disciplinamento das pessoas. Por outro lado, a habitação também era tratada como caso de saúde pública e seguia a perspectiva de promover a limpeza, o asseio e o policiamento dos próprios hábitos da população.

Ao se tornarem um guia para a ação estatal, as concepções higienistas resultaram em um sanitarismo autoritário, ou seja, na imposição de uma terapia ao urbano que procurava sanear os males da cidade, sobretudo através da eliminação dos seus sintomas – as moradias insalubres –, nunca questionando suas causas. (BONDUKI, 2004, p. 41).

Para o autor, a intervenção estatal era imposta, sem um mínimo questionamento à população. Nesse sentido, o país passou a vivenciar diversas modalidades de moradia para alojar os setores de baixa e média renda. Embora seja escassa a produção intelectual que discuta a diferenciação da tipologia habitacional produzida pelo Estado e pela iniciativa privada, segundo Bonduki (2004), é importante ressaltar que a maior parte dessa produção era impulsionada pela iniciativa privada que possuía em comum a destinação ao aluguel.

Ao final do século XIX, o aumento populacional e o excessivo número de cortiços preocupavam o poder público, de uma forma em geral. Conforme se aumentava o número de pessoas no interior das habitações, reduzia-se o nível de higienização e, conseqüentemente, ampliavam-se as possibilidades de contaminação e transmissão de doenças entre a população.

A preocupação dos industriais e da alta sociedade com a questão habitacional passou a demandar ao Estado o combate à produção e reprodução de moradias coletivas. Entretanto, a erradicação dos cortiços e das favelas⁷ não estava vinculada ao caráter social, ou seja, à necessidade de uma intervenção pensando na melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores. Ao contrário, visava atender aos interesses dos próprios industriais, mantendo a saúde do trabalhador para manutenção da mão de obra ativa e resguardando “sua classe” das doenças advindas da total insalubridade dos cortiços. (RODRIGUES, 2003).

Até a metade do século XX, a atuação do Estado limitava-se às tentativas de conter os problemas provenientes das condições precárias das moradias, tais como os aspectos de saúde dos trabalhadores. A forma autoritária de intervenção estatal pela via da higienização manifestava abertamente seu caráter conservador, restrita às possibilidades de solução dos conflitos provenientes do

⁷ Até esse período as favelas não estavam em evidência. O surgimento de moradias constituintes do termo favela se elevou a partir década de 1950. (RODRIGUES, 2003).

convívio paralelo entre a elite brasileira e os bolsões de pobreza efervescente da classe trabalhadora.

Tanto que criou uma polícia para vigiá-los, examiná-los e inspecioná-los, e uma legislação para servir-lhes de padrão; porém, pouco fez para melhorar suas moradias, a não ser quando eram chocantes demais – demolindo-as. (BONDUKI, 2004, p. 43).

Diante de um panorama que demonstrava o agravamento dos problemas habitacionais e a elevação no número de cortiços construídos nos grandes centros urbanos e num momento de ampliação das desigualdades sociais, da concentração de pobreza e da precarização das moradias, próximo aos empreendimentos mais nobres. Compreende-se que a elite nacional sentia-se ameaçada pelas possibilidades em ser afligida pelas doenças bem como pela dimensão das idéias revolucionárias dos trabalhadores. A mesma empreendia ao Estado as exigências de demolição dos imóveis precários e cortiços em nome de uma reforma urbana, provocando assim, a criação de condições para a especulação imobiliária.

Portanto, a atuação estatal desse período se pautava numa perspectiva de limpeza da cidade, visto que as precárias condições de moradias da população aviltada pela pobreza eram percebidas como *“ameaça às condições de higiene da cidade e espaço de transgressões da moralidade dos costumes”*. (SIQUEIRA, 2008, p. 226).

Se no século XIX, havia uma gestão habitacional dada pelas distribuições desiguais dos lotes de terras organizadas pelo Estado, no século XX, a organização estatal passou a ocorrer, segundo o que Bonduki (2004) denominou de difusão da casa própria. Mais tarde, difundindo o ideário da casa própria, o Estado promoveu a criação de instrumentos administrativos, a fim de romper com o crescimento dos denominados bolsões de pobreza e favelas desenvolvidos paralelamente ao processo da industrialização brasileira.

Diante desse contexto, a primeira metade do século XX, período que marca o início da intervenção estatal, o país presenciou tentativas de soluções habitacionais, por meio de uma gestão centralizada e autoritária, com base na atenção às moradias dos trabalhadores. Enquanto os industriais buscavam ampliar seus capitais através do aluguel de casas, a atuação sanitarista do Estado foi

fundamental para difundir a manutenção da ordem e da obediência aos padrões que eram estabelecidos. Portanto, esta foi a lógica predominante na iniciativa da construção de habitação popular no período da República Velha.

1.2 A QUESTÃO DA HABITAÇÃO NA ERA VARGAS

Com o passar dos anos, a falta de moradia se expandiu para além das necessidades e interesses dos industriais. Exigiam-se respostas públicas e estratégias mais efetivas que possibilitassem a melhoria das condições de moradia dos trabalhadores, pois a falta das mesmas prejudicava a saúde do trabalhador e afetavam a sua força de trabalho. Já na década de 1930, no Governo de Getúlio Vargas, com a reestruturação do setor previdenciário, o Estado passou a assumir a responsabilidade da oferta de casas populares através da criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPS).

Para compreender a nova ordem do setor previdenciário, cabe mencionar que em 1923 foi criada a Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAPs), através da Lei Eloy Chaves⁸, como uma estratégia de seguro social destinada aos trabalhadores ferroviários. No mesmo período, iniciava-se a organização do sistema de proteção social brasileiro. Segundo Bonduki (2004), a atuação do Estado brasileiro ocorreu através do seguro social, impondo determinações para o sistema previdenciário e de saúde, sendo orientadoras das questões de higiene e saúde do trabalhador, por meio de medidas que, segundo a análise do respectivo autor, tornaram-se o embrião do sistema previdenciário.

A regulamentação desse sistema deu origem às CAPs por meio de instituições financiadas pelo Estado, a partir de iniciativas da União e de recursos dos próprios trabalhadores, que direcionados pelas grandes empresas, foram os responsáveis pela manutenção do sistema. Segundo Bonduki (2004) a administração destas instituições era realizada paritariamente pelos próprios empregados, com a contribuição tripartite (empregado, empregador e Estado). Como se tratava de seguro, os benefícios eram garantidos apenas aos contribuintes,

⁸ A Lei Eloy Chaves fundamentou a criação da previdência social destinada aos trabalhadores ferroviários. Entretanto, é importante lembrar que já em 1921 havia mais de 183 CAPs no País. Mais, a esse respeito, ver detalhadamente o trabalho de Carlos Roberto Ferreira e Solange de Cássia Inforzato de Souza (2007).

de forma proporcional, sendo que tinham o acesso à assistência médica curativa, aos medicamentos, à aposentadoria por tempo de serviço, velhice e invalidez, bem como a pensão aos dependentes e auxílio funeral. (BONDUKI, 2004).

Na década de 1930, as CAPs serviram de modelo para a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). A presença do Estado nesses institutos passou a ser mais ativa, no intuito de garantir aos trabalhadores uma espécie de medicina previdenciária. Vieira (1985) expõe que nesse período, a Previdência Social cumpriu seu papel original de socorrer as massas de trabalhadores urbanos, ao mesmo tempo em que os pacificavam. Dessa forma, evitavam a intervenção livre e organizada dos trabalhadores nos conflitos políticos. Por outro lado, a atuação estatal sobre o operariado, através dos Institutos de Previdência, desenvolveu-se num contexto ideológico de “paz social”, cujo lócus era a sujeição dos trabalhadores aos princípios corporativistas das empresas e do controle governamental. (VIEIRA, 1985, p. 58).

Segundo Bonduki (2004), os principais IAPs foram criados entre 1933 e 1938 e organizados por categorias profissionais. Possuíam, inicialmente, atribuições exclusivas de previdência social e assistência médica aos seus trabalhadores. Porém, através do decreto nº 1.749, em 1937, os IAPs passaram a construir conjuntos habitacionais e financiar moradias populares exclusivamente aos associados, através de Cartas Prediais. Conforme RODRIGUES (2003, p. 56):

Os Institutos de Aposentadoria e Pensões, organizados por categorias, construíam conjuntos e financiavam moradias isoladas aos seus associados. De 1937 a 1964 foram construídos 279 conjuntos, num total de 47.789 moradias e financiadas 72.236 habitações. Embora os números sejam modestos, demonstram uma nova forma de ação do Estado, ou seja, como o Estado interfere diretamente na produção da habitação.

A estruturação dos IAPs apresenta indícios de uma tentativa de organização no setor habitacional. Contudo, é um equívoco afirmar que aquele governo, ou outros sucessores chegou a formular uma política habitacional efetivamente coerente e articulada com o desenvolvimento urbano e com as reais necessidades da população. Também não se teve uma estrutura institucional ou a criação de estratégias para enfrentar os problemas habitacionais que se agravavam, e

[...] nem a efetiva delegação de poder a um órgão encarregado de coordenar a implementação de uma política habitacional em todos seus aspectos (regulamentação do mercado de locação, financiamento habitacional, gestão dos empreendimentos e política fundiária). E, menos ainda, uma ação articulada entre os vários órgãos e ministérios que de alguma maneira interferiram na questão. (BONDUKI, 1994, p. 717).

É importante ressaltar que os IAPs podem ser considerados como a primeira iniciativa estatal de oferta de moradias populares no país. No entanto, “*seu desenho institucional continha um caráter essencialmente corporativo*”, uma vez que era restrito às categorias profissionais vinculadas às relações formais de trabalho. Além do mais, ao longo do período em que vigorou (1937-1964), a maior parte das unidades habitacionais financiadas foi destinada ao aluguel. (AGUIAR, 2008, p. 36).

O corporativismo dos IAPs é demonstrado claramente nos estudos de Lima (2007) ao afirmar que as ações realizadas distinguiam claramente quem podia e quem não podia ser beneficiado. Tal benefício não era dado pelo aspecto social, mas sim, pela associação do beneficiário a uma corporação específica pertencente ao Instituto em que estava vinculado. Suas operações imobiliárias ocorreram em três modalidades:

[...] locação ou venda de unidades habitacionais em conjuntos residenciais construídos ou adquiridos, aos associados (Plano A); financiamento aos associados para aquisição de moradia ou aquisição em terreno próprio (Plano B); e empréstimos hipotecários feitos a qualquer pessoa física ou jurídica, bem como outras operações imobiliárias que o instituto julgasse conveniente (Plano C). (LIMA, 2007, p. 54).

Conforme o autor acima citado destaca, os planos A e B tinham como objetivo o atendimento específico dos associados, enquanto que o plano C representava uma medida utilizada pelos Institutos para maximizarem a rentabilidade de suas próprias reservas financeiras acumuladas. Sendo assim, além do caráter corporativista desses institutos e das medidas esparsas de um governo de cunho eminentemente populista, os resultados obtidos convergiram para o agravamento progressivo das condições de vida da população no país, tornam-se ainda mais evidente na década de 1940.

A alta dos aluguéis e a conseqüente alta do custo de vida da força de trabalho, a inflação crescente e as conseqüências da segunda guerra para a economia, a emergência do capital imobiliário e do mercado de terras com oferta de lotes na periferia, as mudanças na gestão urbana e em especial nos transportes que através dos ônibus se desvinculam dos trilhos, a legislação que regula condomínios, o populismo do governo, a ideologia conservadora dominante exaltadora das virtudes da casa própria, são alguns dos fatores que explicam a transformação progressiva. (PLANHAB, 2007, p. 346).

Em 1942, numa tentativa de conter as especulações imobiliárias, bem como regulamentar as relações entre proprietários e inquilinos, o Estado brasileiro estabeleceu a Lei do Inquilinato⁹. Esta Lei, além de congelar o preço dos aluguéis foi medida determinante na redução da lucratividade das casas de aluguel. Paralelo a essa medida, elevou-se a perspectiva de aquisição da casa própria, entretanto, é importante destacar que o processo da autoconstrução em loteamentos da periferia, também significou a redução do custo da habitação. Tal medida, não foi favorável aos proprietários, uma vez que era muito mais conveniente para o trabalhador comprar um imóvel do que continuar pagando aluguel.

Durante esse início da década de 1940, segundo dados do IBGE (1940), citado por Bonduki (1994, p. 719), *“apenas 25% dos domicílios eram ocupados por seus proprietários”*. Em 1942, a partir de um dos decretos estabelecidos através da Lei do inquilinato, instituiu-se o congelamento dos valores locativos. Também foi regulamentada a relação entre proprietários e inquilinos como medida de amplo alcance, causando, porém, grandes conseqüências na produção, na distribuição e na aquisição de moradias populares.

O congelamento dos aluguéis em 1942 e suas sucessivas renovações, que faziam as novas construções cair nas mesmas condições das demais, num período de inflação crescente criaram uma situação absolutamente desfavorável ao investimento em moradias de aluguel, forçando, ao contrário, a venda das casas então alugadas, como forma de reaver o capital desvalorizado por aluguéis desatualizados. Assim, o investimento em casas de aluguel, até então atraente, deixa de ser rentável, liberando recursos e estimulando a aplicação de capitais na indústria. (BONDUKI, 1994, p. 721)

⁹ A Lei do Inquilinato, iniciada em 1942, foi a medida de maior impacto adotada pelo Estado no período. De fato, não existiu apenas uma única Lei com um número específico. Segundo Bonduki (2004) *“as diversas versões da Lei do Inquilinato promulgadas entre 1942 e 1964, todas restringindo a livre negociação dos aluguéis”*, provocaram impactos significativos na relação entre proprietários e inquilinos. (BONDUKI, 2004 p. 210).

Segundo o mesmo autor, o congelamento dos aluguéis também foi uma medida de redução dos custos com os trabalhadores para aplicar na acumulação do capital industrial do país. Nesse contexto, o Estado passou a enfrentar, de maneira mais objetiva, os problemas advindos da (des) urbanização provenientes, principalmente, da crise habitacional e do avanço da procura por formas alternativas de moradia. A respectiva crise afetava significativamente um grande número de pessoas que migravam do campo para a cidade em busca de melhores condições, tanto de trabalho quanto de moradia, por não encontrarem alternativas em seus locais de origem.

Em 1945, no denominado período de crise do Estado Novo, ocorreu a unificação dos IAPs no Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), a partir do Decreto nº 7.536/45. Tal unificação tinha como proposta a universalização dos serviços de previdência social aos demais segmentos da população, bem como a centralização das carteiras prediais dos IAPs num único órgão de habitação, com o objetivo de superar a concepção corporativista das autarquias previdenciárias. Entretanto, com a deposição de Vargas, o projeto não foi levado adiante, impedindo a efetivação dessa proposta. (AGUIAR, 2008).

Diante de uma política de liberação econômica, de controle e de repressão do trabalhador e de redução do seu salário, as medidas ocorridas no setor habitacional na década de 1940, foram marcadas por profundas ambiguidades. O melhor exemplo da falta de organização do setor urbano e da falta de articulação com o setor habitacional, no respectivo período, refere-se à maneira como foi promovida a criação da Fundação da Casa Popular (FCP) pelo Governo Dutra em 1946, através do Decreto Lei nº 9.218/46. Sendo o primeiro órgão federal do setor habitacional, tinha a finalidade de solucionar os problemas habitacionais para a população de baixa renda. A referida instituição foi criada justamente no dia 1º de Maio, data em que se comemora o Dia do Trabalho, revelando o caráter político que se pretendia com tal iniciativa (RODRIGUES, 2003).

A FCP foi criada com o principal objetivo de enfrentar os problemas habitacionais da população de baixa renda. Porém, no decorrer de sua existência, a FCP incorporou outras atribuições. Com objetivo de melhorar as condições de vida dos trabalhadores, a instituição passou a atuar no financiamento de obras urbanísticas, saneamento básico, energia elétrica e assistência social, dentre outras

áreas. Ela também promoveu o fortalecimento da indústria de material de construção através de financiamentos, inclusive, na promoção de estudos e pesquisas habitacionais e até mesmo na formação técnica de quadro pessoal dos municípios.

Segundo Filho (2006), a FCP oferecia assistência residencial sob a forma de aluguel, bem como executava diretamente as obras projetadas e empreitadas para as construções. Também financiava as Prefeituras Municipais na construção de residências ou serviços de melhoramentos urbanos. À FCP competia: fiscalizar a execução de quaisquer obras ou serviços empreitados ou delegados; assistir os residentes das habitações por ela financiadas, quanto ao bom uso e conservação das respectivas residências ou de suas finalidades comuns e administrar grupos de Prefeituras Municipais, ou aquelas associações já referidas anteriormente. (FILHO, 2006).

A partir da década de 1950, houve um considerável declínio da produção habitacional, relacionada à inviabilidade econômica e financeira, tendo em vista a conhecida alta da inflação que ocorreu naquele período. As prestações pagas nos planos de financiamento se tornaram muito irrisórias, embora suas taxas fossem fixas, a desvalorização do salário não possibilitava a manutenção de outras necessidades. Destaca-se também, o congelamento dos aluguéis, através da Lei do inquilinato. Essa medida, diante da inflação, desencadeou um processo, que além da crise da previdência, em face ao esvaziamento progressivo das reservas previdenciárias, tornou os conjuntos habitacionais deficitários.

É importante ressaltar que a atuação da FCP ocorreu paralela à atuação dos IAPs, entretanto, estes não eram responsáveis exclusivamente pelo enfrentamento da questão habitacional, não sendo essa sua responsabilidade primária. A FCP passou a assumir um serviço que parecia ser o melhor remédio para solucionar os problemas de falta de moradia. Todavia, tanto o setor habitacional quanto os demais setores da política estatal fugiram ao controle do Estado. Conforme Bonduki (2004), a FCP não conseguiu atingir seus objetivos, pois o clientelismo foi um dos fatores justamente impeditivos, por interferir na distribuição das moradias, prejudicando a população de baixa renda, a maior necessitada de habitação.

O fracasso da Fundação da Casa Popular como órgão central e coordenador de uma emergente «política habitacional», no entanto, não obscurece o fato de que sua criação, como o primeiro órgão nacional destinado exclusivamente à provisão de moradias para a população de baixa renda, representou o reconhecimento de que o Estado brasileiro tinha obrigação de enfrentar, através de uma intervenção direta, o grave problema da falta de moradias. (BONDUKI, 2004, p. 718).

No período de 1946 a 1964, onde se manteve o funcionamento da FCP foram construídas cerca de dezenove mil unidades habitacionais, pouco mais de 900 por ano, sendo a maioria concentrada na região sudeste. As ações estatais para o provimento de habitação popular foram modestas e canalizadas para projetos limitados, ou seja, eram executadas “*onde os recursos permitiam e os interesses predominavam*” (RODRIGUES, 2003, p. 56). No mesmo período, os vários IAPs também produziram moradias, estimando-se um total de unidades habitacionais produzidas que não ultrapassou a média de 140 mil moradias.

As análises realizadas sobre a produção habitacional no respectivo período indicam que juntamente com o fracasso da FCP, as soluções para a problemática habitacional foram transferidas para os próprios trabalhadores. Quanto à organização de um setor para tratar a habitação popular, o governo federal adotou como estratégia a criação de um órgão específico, ou seja, o Sistema e do Banco Nacional de Habitação, ponto que iremos abordar a seguir.

1.3 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO PERÍODO DO BNH

Na década de 1960, a questão habitacional passou a ter destaque na agenda do desenvolvimento nacional. Num período em que o país vivenciava um movimento pelas de Reformas de Base¹⁰, proposta no governo do Presidente João Goulart, a preocupação com a reforma urbana também passou a ocupar um lugar central no debate das diversas categorias profissionais.

Essa temática tem sua origem vinculada ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e pelo

¹⁰ Medidas de caráter nacionalistas que pretendiam implementar reformas estruturais institucionais em áreas estratégicas. A primeira referência destas reformas foi a agrária, seguidas pelas reformas na infra-estrutura urbana, a educação e a saúde. Estas últimas são consideradas a espinha dorsal do programa das reformas de base propostas pelo então Presidente João Goulart. Mais a este respeito, ver a obra de Vieira (2004).

Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE). Esse Seminário ocorreu na cidade do Rio de Janeiro em 1963, envolvendo profissionais de diferentes áreas, tais como: assistentes sociais, arquitetos, engenheiros, sociólogos, economistas, dentre outras profissões, estudantes e entidades civis, a fim de inserir a temática do “urbano” na agenda política, bem como nas reformas propostas pelo então presidente. (SILVA, 2003; RIBEIRO, 1996).

Segundo Maricato (2010) o Seminário tinha como objetivo principal diagnosticar quais eram os principais problemas urbanos do período, bem como elaborar um documento que apresentasse as possíveis soluções para o enfrentamento dos mesmos, que efervesciam com as diretrizes da Reforma Agrária no respectivo governo. Conforme a autora, a necessidade de inserção da temática da Reforma Agrária na Constituição Federal foi um dos motivos que provocaram o Golpe Militar de 1964 e, como se sabe, ela não foi levada adiante. Entretanto, no período em que antecedeu o golpe militar, a sociedade estava mobilizada em torno das Reformas de Base.

Propostas com significativa base popular eram elaboradas por intelectuais, profissionais, acadêmicos e líderes sociais e sindicais e tratavam de temas como educação, saúde, administração pública, cultura, além das Reformas Agrária e Urbana. (MARICATO, 2010, p. 17).

Os diversos movimentos sociais vinham lutando pela Reforma Urbana, dentre outras reformas, que desde 1960 tinham como meta pôr em debate público projetos que visassem a *“garantia do direito à cidade objetivando mudanças na qualidade de vida, através de políticas públicas voltadas para o conjunto da população”* (GRAZIA, 2003 p. 53).

Outro ponto a ser destacado refere-se ao momento histórico em que o país vivenciou a primeira etapa (1964) de repressão ditatorial, incidindo diretamente contra os movimentos sociais e sindicais organizados em torno das referidas reformas. A segunda etapa (1969) alastrou-se pelos demais setores populares e atingindo as principais resistências originárias na classe média, constituída por estudantes, jornalistas, intelectuais, professores, representantes políticos, dentre outros. Ocorreram cassações, censuras, torturas e assassinatos, promovidos pelo Regime Militar, com o intuito de aniquilar as *“propostas de reforma*

de todas as agendas e até das memórias durante muito tempo". (MARICATO, 2010, p. 17).

Em meio à conjuntura de fatores políticos, econômicos e sociais, em agosto de 1964, através da Lei nº 4.380, que instituiu o Plano Nacional de Habitação, ocorreram as criações do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982). Posteriormente, entre 1964 e 1965, foi instituído o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que possibilitou a expansão e transformação da estrutura do BNH numa agência estimuladora do desenvolvimento urbano, através da incorporação de ações de saneamento básico, transporte público, infraestrutura urbana, além do financiamento de materiais de construção e fomento a pesquisas.

Os respectivos órgãos, acima citados, tinham como objetivos a organização da política habitacional, bem como a orientação e o acompanhamento da iniciativa privada, estimulando a produção de moradias populares; o financiamento da aquisição da casa própria, na melhoria do padrão habitacional e do ambiente; a eliminação das favelas; o aumento do investimento da indústria de construção civil e o estímulo à poupança privada e o investimento no setor habitacional.

Para iniciar sua atuação, o BNH contou com um montante inicial de um milhão de cruzeiros, além de uma receita proveniente de 1% sobre a folha de pagamento dos funcionários registrados. Conforme Rodrigues (2003), com esse parco recurso, o BNH teria o suficiente para realizar um atendimento semelhante ao da FCP. Entretanto, Azevedo e Andrade (1982) apontam que a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), através da Lei nº 5.107, datada de 14 de setembro de 1966 e sob a gestão do BNH, permitiu subsidiar o financiamento das obras destinadas à população de baixa renda. Por outro lado, a criação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), proveniente das cadernetas de poupança, passou a ser responsável pelo setor habitacional para a classe de rendas média e alta, resolvendo assim os problemas relacionados aos escassos recursos iniciais.

Ainda em 1964, a partir da política habitacional do governo militar, preconizou-se o modelo de gestão por administração indireta, através de órgãos públicos, autarquias e empresas de economia mista, regulamentadas pelas novas

diretrizes governamentais (AZEVEDO, 1988). Dessa maneira, iniciou-se a construção das Companhias de Habitação Popular (COHAB), dentre outros agentes promotores dos programas do BNH e integrantes do SFH em todo o país.

Segundo Andrade (1982) a instituição dessas entidades tinha como finalidade a legitimação do poder pelo regime militar, sob o aspecto da “*centralização da política e a segmentação do mercado habitacional*”¹¹, na busca de reduzir o *déficit* que afetava o setor habitacional brasileiro. Entretanto, as respectivas entidades ofereciam vantagens no financiamento da casa própria sem superar suas contradições na utilização de recursos próprios dos trabalhadores e, sem de fato, enfrentar a problemática da questão habitacional.

A estrutura das Companhias Habitacionais e Cooperativas de Habitação¹² era concebida regionalmente, a fim de atender as necessidades habitacionais, atuando como entidades Financeiras e/ou Promotoras da produção habitacional, vinculadas aos Estados e Municípios. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COHABS e AGENTES PÚBLICOS DE HABITAÇÃO, 2011)¹³.

No período em que o BNH se tornou o grande órgão de gestão da política habitacional, o capital financeiro passou a ser representado pela produção da cidade e da casa própria. Dessa forma, surgiram diversas entidades privadas voltadas ao atendimento da classe média da população, a saber: Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs), Associações de Poupanças e Empréstimos, além das Caixas Econômicas e outros órgãos do mercado imobiliário. Essas instituições formavam o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo e eram direcionadas ao setor de renda média da população.

Azevedo (1982) e Rodrigues (2003) destacam que o BNH abrangeu quatro fases de atuação, principalmente no aspecto do financiamento. A primeira fase compreende o período de 1964 a 1967, destacando a implantação e a estruturação do BNH na qualidade de órgão central do SFH. Para superar a escassez de recursos, conforme já foi mencionado, foi criado o Fundo de Garantia

¹¹ Sobre a centralização da política habitacional e a atuação do mercado imobiliário nesse período, ver a obra de Azevedo e Andrade (1982).

¹² As “Cooperativas” Habitacionais enquadram-se na categoria de agentes de promotores dos programas do BNH. Diferentemente das “Companhias” Habitacionais que são sociedades de economia mistas com estatuto de empresa comum, as Cooperativas são sociedades civis de caráter mutualista, sem fins lucrativos e eram regidas pela Lei Nacional do Cooperativismo e atos normativos do BNH. Mais a este respeito, verificar o trabalho de Ademir Alves da Silva (1992).

¹³ Disponível em: <<http://www.abconline.org.br/AABC.aspx?id=1>>. Acesso em jun. de 2011.

por Tempo de Serviço (FGTS), através da Lei 5107 de 14 de Setembro de 1966, bem como a designação do BNH enquanto gestor financeiro desse Fundo. Nesse sentido, o capital imobiliário em grande medida passou a ser representado pela produção da cidade e, concomitantemente, pelo ideário da casa própria desenvolvido pelo BNH (RODRIGUES, 2003, p. 58).

O segundo período, datado de 1967 a 1971, foi marcado pelas transformações no modo de funcionamento do BNH. Houve um alargamento de suas funções e uma participação cada vez maior dos financiamentos dirigidos para as faixas de rendas mais elevadas. Nesse período, deve ser ressaltado que para cada tipo de financiamento, o BNH havia designado um agente específico conforme cada segmento do mercado. Ou seja, o setor popular (inicialmente, famílias com renda mensal de um a três salários mínimos, posteriormente, ampliado para cinco salários mínimos), foi atendido por agentes das Companhias Habitacionais (COHABs), municipais ou estaduais. Para os pertencentes ao mercado econômico (renda entre três e seis salários mínimos), os agentes eram as Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs). Ao segmento de mercado médio (renda mínima de seis salários mínimos) foram designados justamente os agentes privados, tais como: Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs), Associações de Poupança e Empréstimo (APEs) além da Caixa Econômica Federal. (RODRIGUES, 2003, p. 58).

Já entre os anos de 1971 a 1979 compreendem a terceira fase de transformação do BNH, empresa pública que assumia as funções de um banco de segunda linha, funcionando por meio de uma complexa rede de agentes promotores, financeiros e depositários. Naquele momento, a concessão dos empréstimos e a integralidade dos contatos com o público repousaram sobre um sistema de órgãos privados e públicos que recebiam suas comissões.

Segundo Azevedo (1996), na área da habitação popular, o fato mais marcante refere-se ao lançamento do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) em janeiro de 1973. Este Plano propunha eliminar o déficit em habitações para as camadas de rendas mais baixas, através de ações centralizadas na esfera federal. Entretanto, o Banco dirigiu sua atuação para o segmento do mercado, representado por famílias que recebiam de três a cinco salários mínimos, contrariando o seu objetivo inicial que era o atendimento da população de baixa renda e incapaz de realizar financiamentos.

A partir de 1975, no que tange a faixa de interesse social, as Companhias de Habitação Popular (COHABs) realizaram consideráveis ações voltadas à camada de renda superior do mercado popular. Ademais, em diversos municípios, o poder público criou na mesma década o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), nos moldes do PLANHAP, destinado às famílias com renda inferior a três salários mínimos. Além desse Programa, também foi criado o Programa de Erradicação da Sub-habitação (PROMORAR), como referência para urbanização das favelas, além do Programa de Financiamento de Materiais de Construção (FICAM), adaptado ao atendimento das populações de baixa renda.

Até o final da década de 1970, o SFH apoiou a produção de novas unidades habitacionais, através dos conhecidos conjuntos habitacionais e financiamentos de casas e apartamentos, principalmente nas regiões periféricas das grandes cidades. Segundo Souza (2000), os limites das demandas por moradia logo impuseram outros projetos envolvendo a autoconstrução, lotes urbanizados e formas alternativas para a construção civil. Evidentemente, esses projetos não lograram êxito devido à impossibilidade de retorno do investimento.

Por outro lado, a persistência das favelas e de parcelamentos informais fez expandir o financiamento público para outros tipos de atuação, que passaram a considerar a favela como solução. Nesse sentido, na década de 1980 incrementaram-se os financiamentos do BNH/SFH para intervenções em áreas ocupadas, tais como infraestruturação, enfim, medidas para urbanização e melhoria de áreas ocupadas informalmente. (SOUZA, 2000, p. 71).

O Sistema Financeiro de Habitação (SFH), de fato, foi um dos principais instrumentos responsáveis pelas condições de capitalização das empresas ligadas à construção civil, pois além de permitir a estruturação de uma rede de agentes financeiros junto ao SBPE e o FGTS, dentre outros, realizava o financiamento de grandes empreendimentos. Desse modo, o BNH não se limitou apenas à produção habitacional, mas também atuou no setor de desenvolvimento urbano. Por isso, é por muitos autores como o mais expressivo agente responsável pelo processo de desenvolvimento urbano no país.

Em quarta fase de sua atuação do BNH, iniciada em 1979, marcou-se o lançamento do mais novo programa do PLANHAP, sob o regime autoritário na

linha do PROFILURB e do PROMORAR, através do Programa Nacional de Autoconstrução Assistida: “João-de-Barro”. A multiplicação de novos programas¹⁴ constituiu no avanço de um regime enfraquecido, presa de enormes dificuldades econômicas culminantes com a crise de endividamento e com a recessão ocorrida entre os anos de 1981 e 1983.

Segundo Vieira (1987), durante sua existência o BNH financiou obras de infraestrutura urbana, promoveu a melhoria do sistema viário, a pavimentação de diversas cidades, aperfeiçoou a rede de energia elétrica, de transportes e de comunicação, incentivou a educação e a cultura, bem como melhorou os serviços públicos, dentre outros diversos serviços realizados. No entanto, segundo o autor, naquela fase de planejamento urbano brasileiro, que ocorreu paralelamente à atuação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), é expressiva a contradição quanto aos objetivos do BNH. Inicialmente, fora criado para atuar no setor habitacional e dirigiu o seu foco de atuação para outras áreas do desenvolvimento urbano, além de assumir financiamentos de alto risco com ações que não estavam vinculadas à política de habitação de interesse social.

Vieira (1987) destaca, que ao deixar de atender ao interesse social, a política adotada pelo regime militar na gestão do SFH estimulou o mercado, incentivando a especulação imobiliária e à administração de empreendimentos com amplos riscos de créditos. Ainda conforme o autor, a maioria dos conjuntos habitacionais foi construída nas periferias, em locais distantes e de difícil acesso, consolidando a afirmação do projeto autoritarista que afirmava a periferia como espaço reservado para o pobre. Nesse mesmo período, o projeto habitacional veio definir o projeto urbano, sendo que deveria ser o inverso.

Embora muitas ações tenham sido realizadas em torno da construção de uma política habitacional naquele período, onde estiveram presentes os principais órgãos promotores do setor habitacional do país: BNH, SFH e Caixa Econômica Federal, conclui-se que as dificuldades sempre foram maiores do que a busca de soluções para os problemas da falta de moradias. Em concordância com

¹⁴ Os Programas: PROFILURB, PROMORAR, FICAM e João-de-Barro, foram programas históricos provenientes de um longo processo de reavaliação da habitação social no Brasil e da busca de uma resposta para os impasses que se apresentavam. Refletem também em uma abertura para experiências internacionais e para o debate de idéias que se instauraram em torno da reconceituação da habitação espontânea, das políticas públicas de habitação e das novas relações entre os poderes públicos e as comunidades urbanas. (SACHS, 1999).

Vieira (1978), aponta-se os inúmeros equívocos decorridos na gestão do BNH, dentre eles, destaca-se a busca pelo desenvolvimentismo baseado no centralismo, sem nenhuma participação da população.

A equívoca fuga do BNH em seus objetivos de atuação que deveria ser direcionada ao setor de baixa renda, aliado ao incentivo à autoconstrução no país também é responsável pelo descontrole das ações que culminaram em sua ingerência orçamentária. Tais fatores determinavam aos municípios a adoção de medidas próprias, a partir do financiamento direto para produção da habitação de interesse social, resultando ainda no que é denominado por processos alternativos de acesso à moradia, conforme destacaremos a seguir.

1.4 O PROCESSO ALTERNATIVO DE ACESSO À HABITAÇÃO

A autoconstrução tem sido historicamente a principal alternativa para grande parte dos trabalhadores resolverem, mesmo que temporariamente, seus problemas da habitação. Neste sentido, diversos têm sido os termos designados para referenciar os meios alternativos de habitação no Brasil. Entre os principais e mais conhecidos, encontram-se os cortiços, as favelas e as ocupações irregulares, dentre outros, embora sejam atribuídos às formas alternativas de moradia, seus significados são distintos e, portanto, diferenciam-se no seu processo de formação.

Conforme Rodrigues (2003), o processo de autoconstrução foi uma das formas da classe trabalhadora resolver o problema da moradia. A falta de emprego ou os baixos salários de trabalhadores, que partiram do campo em busca de melhores condições de vida na cidade, obrigaram milhares de pessoas a ocupar pequenos lotes na periferia, principalmente em terrenos clandestinos, assentando sobre eles suas moradias. Com baixos salários, somente naqueles lugares era possível a aquisição de um lote, resultando em construções precárias e que, muitas vezes, eram realizadas por meio de esforços e da cooperação entre moradores vizinhos.

Com a construção de um novo tipo de trabalhador, inserido na modernização do espaço urbano, *“na consolidação da cidade como locus da industrialização”* e da produção de novos bens ligados à economia, também se tornaram complexas as novas formas de produção habitacional. Devido a habitação

ter sua referência ontológica inscrita na propriedade privada, bem como no desenvolvimento urbano-industrial como engrenagem do sistema capitalista, a habitação *"torna-se um campo da polêmica frente à questão de quem pode comprá-la ou alugá-la no mercado imobiliário e quem não pode, o que consolida o processo de favelização e de periferação"*. (SILVA, 2003)¹⁵.

Por outro lado, estudos apontam que a origem das favelas¹⁶ no Brasil está relacionada ao processo de surto industrial ocorrido na cidade do Rio de Janeiro, com o período de transição da Colônia para a República. Foi um período marcado por profundas transformações de ordem econômica, política, social e cultural, repercutindo diretamente no espaço urbano, arquitetônico e habitacional. Conforme Silva (2003), os grandes investimentos de capitais nos diversos setores urbanos e industriais, engendraram a produção do espaço urbano para a elite, uma vez que a população mais pauperizada

[...] foi se expandido do Centro para as áreas mais distantes da cidade, incluindo os espaços dos municípios do entorno. Assim os trabalhadores de baixa renda vão se reproduzindo ao longo dos séculos, anteriormente moradores dos cortiços na área central e tornaram-se habitantes de favelas e loteamentos clandestinos, estes em direção aos espaços longínquos, periferia da cidade e em outros municípios metropolitanos. (SILVA, 2003).

Ainda em conformidade com o pensamento da autora, o sucessivo processo de modernização, com o surgimento das fábricas, do comércio, com a urbanização, dentre outros, também gerou um ideário de modernização para a população urbana. Se no início do século XIX concentravam-se moradia e trabalho no centro da cidade, juntamente com os diversos equipamentos: porto, armazéns, manufaturas, oficinas, comércio e outros, *"a estrutura urbana da cidade se resumia nesta concentração de usos, de atividades econômicas e de profissões"*, no início do século XX, essas relações tiveram amplas transformações. (SILVA, 2003).

O processo histórico de ocupação, autoconstrução e formação de favelas no país, está diretamente ligado ao fato da expulsão dos moradores dos cortiços para limpeza das cidades. Essa expulsão ocorreu devido ao autoritarismo

¹⁵ Disponível em: <[http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(079\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(079).htm)>. Acesso em: 19 de junho de 2011.

¹⁶ Por favelas compreendem-se áreas ocupadas sem o pagamento pelos lotes. De um modo geral, localizam-se nas áreas centrais das cidades, servidas de bens públicos de transporte, de escolas, de postos de saúde, dentre outros. (LAGO; RIBEIRO, 1982).

sanitário entre os anos finais do século XIX e o início do século XX, conforme mencionado anteriormente. O processo de saneamento e embelezamento da cidade do Rio de Janeiro (à época, capital do Brasil) expulsou um grande contingente de moradores que, excluídos do acesso à moradia, foram ocupar os morros e favelas nas periferias. (VAZ, 1994, p. 586).

Segundo Vaz (1994), a “*era das demolições*” (bota-abaixo)¹⁷ colocou em prática o processo de transformação do espaço urbano através do contínuo processo de destruição-reconstrução. A Reforma Passos potencializou a indústria da construção civil e as empresas prosperaram sem a necessidade de subsídios, fazendo o mercado imobiliário avançar rapidamente. Mais tarde, com a melhoria das condições de salubridade e o desaparecimento gradativo dos cortiços do cenário urbano, reduziu-se a preocupação com a habitação popular.

Os empresários da construção civil abandonaram os projetos de casas para os «desfavorecidos da fortuna» e dispensaram os subsídios do governo. A partir de então foram raros os construtores que se preocuparam com a questão da moradia e o moderno setor imobiliário pode crescer, esquecendo-se que havia nascido em função da habitação popular. (VAZ, 1994, p. 586).

Assim, a população trabalhadora foi expulsa das regiões centrais e “*empurrada para novos habitats no entorno*”. Aliados do meio urbano e das condições de vida nos centros das cidades, os pobres encontravam alternativas de moradias por meio da ocupação dos morros vazios nas proximidades dos centros. A autoconstrução, realizada com materiais precários, se difundiu no processo de produção das moradias e as favelas passaram a proliferar no entorno das grandes cidades. (VAZ, 1994, p. 588).

Bonduki (2004) aponta que na cidade de São Paulo as favelas surgiram concomitantemente à crise de habitação ocorrida na década de 1940, decorrente da Lei do Inquilinato de 1942, que congelou os aluguéis e reduziu a rentabilidade do comércio e de locação de moradias. Devido ao pouco retorno financeiro, os acumuladores de propriedades para aluguel preferiram vender os imóveis, pois a venda era uma atividade mais lucrativa do que a manutenção dos

¹⁷ O nome “bota-abaixo” foi atribuído à reforma urbana e sanitária empreendida por Francisco Pereira Passos, prefeito da cidade do Rio de Janeiro. Está relacionada à derrubada dos casarões, cortiços e demais moradias ocupadas pelos trabalhadores, com a qual o prefeito pretendia realizar a limpeza da cidade através da eliminação dos pobres.

respectivos imóveis. Por outro lado, com a ampliação do número de ordens de despejo para desocupação dos imóveis, agravou-se o problema da falta de moradia. A população não teve alternativa de moradia e passou a resistir às ordens de abandonar as áreas centrais e mudar-se para a periferia.

Sem alternativa de moradia compatível com sua renda em local próximo ao emprego, famílias despejadas ou recém-chegadas passaram a ocupar terrenos baldios, onde confeccionavam barracões com madeira e outros materiais improvisados [...] Muitas das favelas surgidas nesse período, como a Baixada do Penteado, Ibirapuera, Canindé, Ordem e Progresso, Lapa, Vila Prudente, Vila Guilherme, Piquiri, Tatuapé e Vergueiro, localizava-se nas várzeas dos rios Tietê e Tamanduateí – públicas e ociosas devido à dificuldade de ocupação -, próximas ao centro ou áreas industriais. (BONDUKI, 2004, p. 262).

Segundo o referido autor, o surgimento das favelas, naquele período, deu visibilidade à crise de habitação, contrastando aos luxuosos empreendimentos da elite paulistana. Entretanto, a metrópole foi capaz de esconder estrategicamente a pobreza em meio aos seus arranhas céus e avenidas modernas através da repressão e remoção, que por mais de três décadas manifestou o estranhamento dos paulistanos frente àquele fenômeno¹⁸.

Rodrigues (2003) aponta que a partir da década de 1950, o termo favela foi se manifestando enquanto “problema”. Posteriormente, ao longo do tempo, este problema expressou-se sob vários aspectos: a favela é um local de marginais, onde opera o tráfico e a população o sustenta; como local onde se conseguem votos a partir das campanhas eleitorais, e; como resultado do processo de migração. A visão marginalizada sobre as favelas fez com que se disseminasse, no senso comum, que a exterminação das favelas provocaria, certamente, a eliminação dos marginais. Por outro lado, visitar as favelas e fazer promessas aos seus moradores, poderia ser um grande instrumento político, pois o voto dos favelados representa o mesmo valor que o restante da população. (RODRIGUES, 2003).

¹⁸ A intervenção do prefeito de São Paulo, Abraão Ribeiro (1946-1948), é considerada pioneira em tratar a habitação como problema social. Ao construir barracões em série, com infra-estrutura para substituir favelas, o prefeito edificou mais alojamentos do que moradores a serem removidos, demonstrando que a prefeitura era capaz de abrigar, em parte, aqueles que diariamente ficavam sem teto. Entretanto, como se observa, tal estratégia possuía um cunho eminentemente eleitoral. (BONDUKI, 2004).

É importante destacar que o início da segunda metade do século XX, marcado pelo acelerado processo de urbanização do país, também foi marcado pela busca crescente por melhores condições de vida na cidade. No entanto, as dificuldades daqueles que não conseguiam emprego e nem mesmo moradia, também foram se agravando. A migração e a marginalidade passaram a ser termos utilizados com grande frequência, tendo em vista uma eventual integração dos trabalhadores e migrantes na indústria, ocorria de maneira muito lenta.

Conforme afirma Serra (1991), as cidades que nos anos de 1940 apresentavam razoáveis padrões de infraestrutura, *“com o passar do tempo começaram a assistir ao surgimento de uma periferia carente e desordenada”*, passando, desse modo, a misturar os diversos tipos de moradias. (apud SOUZA, 2008, p. 20). Para Sachs (1999), esse processo de urbanização acelerada promoveu uma forte pressão de demanda por espaço urbano. A reprodução desses espaços, tida como natural por muitos anos, passou a se materializar em conteúdo de cunho político, administrativo e científico.

No transcorrer desse período, desencadeou-se um processo de ampliação dos loteamentos e das favelas, paralelo a destruição do meio ambiente, a aceleração da dinâmica urbana ocorreu pela substituição de moradias antigas pelas modernas construções e pela sucessão de medidas de uso do espaço urbano. Com o surgimento de uma periferia carente de infra-estrutura, todo esse conjunto tornou-se uma nova característica da vida nas cidades e parecia se incorporar ao cotidiano de todos. (SOUZA, 2008).

Na década de 1970 surgiu o conceito de “ocupação de terras” como medida alternativa do “onde e do como morar nas cidades”. Rodrigues (2003) salienta que as causas de ocupação de terras são as mesmas da existência das favelas. Conforme a autora, a origem da ocupação de terras decorre de que os espaços nas favelas já se encontravam praticamente ocupados, também é tida como consequência de *“uma maior organização dos moradores das cidades”*. Muito embora essas ocupações apresentem as mesmas características de uma favela, suas diferenças são significativas.

Enquanto as favelas geralmente se apresentam como alternativa, principalmente daqueles que não têm onde morar e se caracterizam pelas formas individuais de produção, as ocupações ocorrem em bloco, ou seja, ocorrem a partir

de certo número de pessoas que, organizadas, procuram uma área para se instalar com suas respectivas famílias. As ocupações geralmente ocorrem em locais vazios, comumente considerados como espaços públicos ou espaços particulares promovidos com a segregação urbana e a especulação imobiliária. (RODRIGUES, 2003).

Nas ocupações, a construção envolve mutirões. Portanto, elas ocorrem pela via da solidariedade e da criatividade, utilizando-se dos materiais disponíveis ao máximo: *“tudo serve para construir o barraco: chapas de madeira, restos de madeira, portas, sacos plásticos e muito trabalho”*. (Rodrigues, 2003, p. 45). Por parte dessa população, prevalecia também a idéia de que, quanto mais rápido se ocupa uma área, mais difícil será o processo de remoção dos ocupantes. Entretanto, a maioria dos ocupantes é vista pelos detentores do capital como ameaça e por diversas vezes essas ocupações foram fortemente reprimidas. Frequentemente, suas desapropriações ocorrem pela via da reintegração de propriedade, tanto particular como pública¹⁹.

Não é intenção apresentar um detalhamento acerca de termos como: “autoconstrução, cortiço, favela e ocupações”; entretanto, adotamos esses termos porque são utilizados por diversos autores para designar formas alternativas de moradias, que na maioria das vezes, se alastraram pelas encostas de rios, fundos de vales e morros das grandes regiões metropolitanas. Acentua-se que esse fenômeno está intrinsecamente ligado ao histórico da falta de organização e planejamento do setor urbano e habitacional do país, contribuindo ao longo do século XX, com o direcionamento das manifestações dos movimentos sociais em processos de luta por reforma urbana, assunto que abordaremos logo mais neste trabalho.

A habitação produzida pelo trabalhador representa uma forma de organização da sociedade, pois o Estado não tem assegurado à população de baixo poder aquisitivo, subsídios suficientes para a aquisição do imóvel. Este enfoque requer também uma análise concomitante ao período do regime militar no Brasil. Regime este que fazia parte da autocracia burguesa, cujo objetivo era aprofundar o ideário da casa própria, pois enquanto o trabalhador produzia sua moradia, não teria

¹⁹ Utilizo aqui o termo reintegração de propriedade porque compartilho o mesmo pensamento de Rodrigues (2003 p. 45): “[...] *na verdade detém a posse quem está ocupando. Mas se “reintegra” o símbolo dessa posse que é a propriedade*”.

tempo para fazer manifestações, protestos e outras formas de reivindicações tanto ao Estado quanto aos empresários.

Sendo assim, é possível observar que a estratégia governamental adotada pelo BNH através do incentivo à autoconstrução era pretensiosa. O governo pretendia aliar a busca de solução para a demanda por moradia à medida que os trabalhadores ocupavam seu tempo. Esta estratégia diminuía também o nível de exigência de participação nos movimentos reivindicativos em relação aos salários, melhoria da qualidade de vida, luta por reforma urbana e a própria luta pela garantia de seus direitos.

Neste capítulo, concluímos que a área da habitação nunca foi tratada como um problema de governo, enquanto interesse social, na história de todos os governos mencionados. Cabe destacar a referência da passagem de um período, onde foi muito mais lucrativo o aluguel de casas, para outro período em que o Estado só atuou fortemente no setor, na medida em que passou a garantir a ordem do trabalho através da apropriação dos recursos do FGTS.

Sob a lógica orçamentária, a habitação passou a se constituir como bem de capital e só passou a ser tratada de forma mais coletiva quando o governo se apropriou dos recursos do trabalhador: ora a partir das aposentadorias e pensões, ora a partir do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e das Cadernetas de Poupanças, para investir na produção de moradias populares. Em que pese à organização do Estado em sua estrutura para resolver os problemas habitacionais e urbanos, a partir da década de 1980, emergiram respostas aos movimentos de lutas por reforma urbana e pela habitação de interesse social, principalmente, a partir do processo de elaboração da Constituinte.

Quanto à gestão das políticas sociais, uma das diretrizes apontadas pela Constituição Federal de 1988 foi à descentralização político-administrativa, assunto que trataremos de forma mais aprofundada no capítulo seguinte.

2 A POLÍTICA HABITACIONAL NO CONTEXTO DA DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Esse capítulo retrata a política habitacional no contexto da redemocratização do país, demonstrando a importância dos movimentos de luta por moradia e por reforma urbana. Apresenta o processo de descentralização para a gestão das políticas sociais, que teve a Constituição Federal de 1988 como seu marco legal. Situa ainda a trajetória do setor habitacional após o período de atuação do Banco Nacional de Habitação, quando o setor passou por cinco Ministérios até a conquista do Ministério das Cidades como seu órgão gestor. Posteriormente, trata a perspectiva de democratização da política habitacional, posta pelas determinações do Estatuto da Cidade que considera a política de habitação como responsabilidade da gestão municipal.

2.1 HABITAÇÃO REDEMOCRATIZAÇÃO E LUTA PELA REFORMA URBANA

Segundo Fernandes (2010) os diversos movimentos sociais, mesmo que de forma cerceada, passaram a promover ações de resistências que foram preponderantes para o fim do regime autoritário e para o reconhecimento da questão habitacional. Soma-se a estes fatores:

[...] a crescente mobilização social, a partir de sindicatos, organizações cívicas, movimentos sociais, associações de residentes, e grupos ligados à ala progressista da Igreja Católica; a reorganização dos partidos políticos tradicionais e a criação de novos partidos, expressando os anseios sociais por mudanças político-institucionais, principalmente por eleições democráticas e diretas; pelo fortalecimento do governo municipal; bem como em uma escala menor, de arranjos dentro do capital fundiário e imobiliário. (FERNANDES, 2010 p. 57).

Em meio à diversidade de fatores combinados, o país enfrentava intensas pressões diante da problemática da crise econômica, política e social, vivenciadas desde a década de 1970. Crise esta agravada na década de 1980, com os resultados da alta da inflação. Naquela conjuntura, criou-se um clima favorável de articulação entre o acirramento das críticas ao BNH e a *“luta pela democracia contra*

o regime autoritário, ao qual esta instituição estava profundamente associada”. (BONDUKI, 2008, p. 75).

Em 1985 houve a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU). Segundo Maricato (2005), nesse processo de abertura política e de enfraquecimento do regime militar, deu-se início a um debate nacional sobre os vinte e um anos de atuação do BNH, além da solicitação de sugestões para o redesenho do setor habitacional no âmbito do SFH. De acordo com Azevedo (2007), nesse mesmo ano, quando se implantou a chamada “Nova República”, o setor habitacional apresentava um quadro totalmente atípico para sua continuidade, destacando-se o *“baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos de operários organizados nacionalmente”*; além das enormes expectativas sobre o novo regime de solucionar a crise do Sistema sem penalizar os mutuários. (AZEVEDO, 2007, p. 14)

Devido ao fato da abertura política em ascensão, as propostas de reformas no setor habitacional passaram a frequentar a agenda governamental, sob a perspectiva de municipalização, descentralizando-se para as prefeituras a responsabilidade pelas principais linhas de créditos do setor habitacional. Segundo Azevedo (2007), diante do debate em torno da atuação do BNH, foi organizado um grupo de trabalho²⁰ envolvendo representantes de diversos segmentos, entidades sociais e estudantes, a fim de buscar um encaminhamento para os problemas que afetavam o SFH. Entretanto, as entidades envolvidas não chegaram a um consenso e não se definiu um meio para enfrentar a inadimplência, a falta de liquidez e, principalmente, o déficit do Sistema Financeiro de Habitação.

Em relação ao conteúdo discutido pelo referido grupo de trabalho designado para a efetivação da proposta, a perplexidade preponderou sobre o rumo tomado pelo SFH, pois a equipe nada encaminhou. Pelo contrário, se obteve o aprofundamento da desarticulação institucional do Banco, sem ao menos repensar seu desequilíbrio financeiro, sequer foi tocado nas discussões. Segundo Bonduki (2004) era esperado que o SFH, incluindo o BNH e seus agentes públicos - as Companhias Habitacionais - passasse por uma re-estruturação capaz de formular

²⁰ Participaram desse grupo: representante da Comissão Nacional dos Mutuários (CMN), Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE), Associação Brasileira das Companhias Habitacionais (ABC), e representantes da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e de Poupança (Abecip), além de intelectuais e representantes políticos de esquerda. A este respeito, indicamos a leitura do trabalho de Azevedo (2007).

uma nova política habitacional para o país. *“No entanto, por conveniência política do novo Governo, o BNH foi extinto em 1986 sem encontrar resistências”*. (BONDUKI, 2008, p. 75).

Em conseqüência da falência do BNH e da crise do SFH, a Caixa Econômica Federal, reconhecida como banco de primeira linha, tornou-se o principal agente financeiro do setor habitacional. Segundo Bonduki (2008), a referida instituição absorveu precariamente as atribuições e responsabilidades do BNH, enquanto que a regulamentação do crédito habitacional passou a ser responsabilidade do Conselho Monetário Nacional. Dessa forma, ampliou-se o controle do crédito, à medida que os municípios passaram a ter mais limitações, ficando restritos à execução dos serviços de habitação sem o devido controle da gestão.

Azevedo (1996) destaca que a maneira pela qual o Banco Nacional de Habitação foi incorporado à Caixa Econômica Federal tornou explícita a falta de proposta do Estado para o setor habitacional. Com essa medida, a questão urbana e em especial a habitacional, passou a ser tratada de forma setorial, tornando-se dependente de uma instituição onde esses respectivos temas sempre estiveram relegados a segundo plano. Embora a Caixa Econômica seja considerada uma instituição financeira com caráter social, ela *“possui, como é natural, alguns paradigmas institucionais de um banco comercial, como a busca de equilíbrio financeiro, retorno do capital aplicado, etc”*. (AZEVEDO, 1996, p. 81).

Nesse sentido, concorda-se com o autor que se tornou difícil a dinamização de programas alternativos ao atendimento em específico dos setores de menor renda, pois exigiam elevados subsídios, dentre outras inúmeras demandas burocráticas, que passaram a vigorar no país após a falência do BNH. Com a extinção do BNH, a política de habitação ficou desvinculada de um órgão específico capaz de articulá-la no âmbito do desenvolvimento urbano, ficando à mercê dos diversos ministérios instituídos, enquanto que no setor financeiro, tornou-se vinculada aos aspectos bancários da Caixa Econômica Federal.

Outro fato merecedor de destaque durante a década de 1980 refere-se à retomada do debate sobre a reforma urbana e a luta contra as ações de remoção e despejos, frente às ocupações de terrenos e formas alternativas de moradias, conforme já destacamos. Mesmo que o debate anterior tenha sido

atravessado pelo golpe militar de 1964, sua reativação ocorreu justamente no momento de crise do regime militar e, principalmente, a partir do Projeto de Lei nº 775/1983 e do processo de redemocratização ocorrido na década de 1980.

Foi neste cenário de mobilização social e política, que se constituiu o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Mais tarde, o MNRU elaborou propostas à Constituição Federal de 1988, propondo à gestão municipal mecanismos referentes ao planejamento e à condução da política urbana. Na condição de mandatário de uma nova proposição política sobre a cidade, o Movimento agiu como efeito catalisador de dois fatores determinantes presentes neste processo: a proposição técnica herdada de outros tempos com a experiência de participação nos movimentos sociais (SILVA, 2003). O diferencial do Movimento é que seus participantes estavam de algum modo vinculado à política urbana, diferentemente das discussões anteriores de reformas restritas aos técnicos, empresas e profissionais ligados ao setor da construção civil, como foi o Seminário de Habitação e Reforma Urbana realizado em 1963, já mencionado neste trabalho.

Desse modo, a luta travada pelos movimentos urbanos reivindicatórios por melhorias de condições de moradia, de saneamento e urbanização, tinha como pressuposto a “garantia do direito à cidade”. A luta dos movimentos urbanos não se limitava apenas ao setor da habitação, mas também à cidade em sua totalidade. Nessa direção, a luta dos movimentos sociais tinha como um dos principais objetivos a busca pela descentralização e pela efetivação da participação popular, num sentido mais ampliado. (GRAZIA, 2003).

Durante a constituinte em 1986, diversas propostas foram elencadas e assinaturas coletadas, embasando desse modo uma Emenda Popular Sobre a Reforma Urbana, a qual obteve mais de 160 mil assinaturas, determinando a inclusão do Direito à Cidade e a Função Social da Propriedade na Constituição Federal de 1988. No aspecto legal, ressalta-se que a Carta Constitucional promoveu significativos avanços legislativos concernentes à problemática fundiária, ao incorporar algumas reivindicações populares do MNRU.

A principal conquista do referido movimento foi o Capítulo da Política Urbana, através dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 que trata o seguinte:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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, 1988).

Nesse contexto da Política Urbana, o que enfatizamos é o pressuposto da descentralização das ações da Política Urbana, apontando a necessidade da participação popular e da gestão democrática da cidade. Assim sendo, tornou-se obrigação dos municípios assumirem a responsabilidade pela elaboração e implementação das políticas urbanas conforme determinações do âmbito da gestão local.

Para Rodrigues e Barbosa (2010), é importante mencionar que na década de 1990, todos esses processos de mobilização deram origem a outros movimentos sociais. Dentre os principais, é válido destacar a importância de quatro movimentos de atuação no campo da habitação de interesse social: o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), a Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM) e Central dos Movimentos Populares (CMP).

Os diversos movimentos sociais e populares de luta por moradia e por reforma urbana encontram-se, atualmente, inseridos no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), criado em 1987. Além da descentralização da política habitacional, atribui-se ao Fórum a responsabilidade pelo primeiro Projeto de Iniciativa Popular dispendo sobre a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular²¹. A principal conquista do Fórum é o Estatuto da Cidade, proposto ainda em 1988, mas, aprovado somente em 2001, após treze anos de tramitação no Congresso Federal²².

A seguir, daremos ênfase à descentralização da política habitacional no contexto da descentralização das políticas sociais brasileira.

²¹ Em 2004, este Projeto foi convertido na Lei 11.124 que dispõe sobre o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e sobre o Sistema Nacional de Habitação.

²² Sobre o referido documento, iremos tratar de forma mais detalhada em tópico específico deste trabalho.

2.2 DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

Embora seja recorrente na literatura, a discussão acerca da descentralização das políticas públicas é compreendida a partir de várias áreas de conhecimento. Segundo Stein (1997), no Brasil existem divergências teóricas importantes sobre o problema da redefinição de competências entre as esferas governamentais de nível estadual e municipal, referindo-se às diferentes políticas e programas sociais.

Para Stein (1997), a discussão sobre o tema o coloca em contato com outras temáticas como a democracia, a autonomia e a participação, no plano político, até a desconcentração, prefeiturização e municipalização, no plano administrativo. Portanto, falar em descentralização requer inicialmente uma contextualização sobre seu período histórico, bem como o ambiente social no qual ela se situa e perpassa, tendo em vista que surge de modo distinto e com ênfases diferentes lugares.

A autora apresenta o contraste existente entre alguns conceitos da descentralização para melhor explicar seu processo no Brasil. Nesse sentido, “descentralização *versus* desconcentração”, “descentralização *versus* autonomia”, “democracia *versus* autoritarismo”, “estatização *versus* privatismo” e “estadualização *versus* municipalização”, são temas recorrentes na discussão da autora. Entretanto, no presente trabalho julga-se interessante uma exposição apenas dos aspectos que enfatizam o significado do processo de descentralização para as políticas sociais e como estes mesmos aspectos se apresentam para a política habitacional.

A Constituição de 1988 abre espaço para os elementos democráticos na gestão das políticas sociais. Trata-se de elementos que sugerem um novo desenho institucional, embasados nos princípios da descentralização, municipalização e participação da sociedade civil nestas políticas. Segundo Teixeira (2007), o processo de democratização, posto pelas determinações constitucionais, estabelece que a gestão das políticas sociais deva ser desenvolvida com participação da sociedade civil. Esta participação ocorre num processo pelo qual a sociedade deve ocupar os “*espaços de deliberações das diretrizes das políticas, do planejamento, da execução, do controle e da supervisão dos planos, programas e projetos*”. (TEIXEIRA, 2007, p. 154).

As discussões a respeito da gestão emergiram na segunda metade da década de 1990. Dentre as especificidades da gestão pública, Nogueira (1998 p. 202) pontua que

[...] a gerência pública não se separa da questão da democracia e do aperfeiçoamento dos mecanismos democráticos, devendo-se dedicar a estimular a participação dos cidadãos e a fazer com que os atos do poder sejam transparentes e estejam submetidos a um efetivo controle social.

Ao adotar a concepção de controle social, o sentido de democratização da política pública passa a adquirir o apoio da sociedade civil através da atuação organizada, no sentido de controlá-las e fazer com que as políticas atendam cada vez mais às *“demandas sociais e aos interesses das classes subalternas”*. (CORREIA, 2002. p.121).

Dentre os princípios enumerados pela Constituição Federal de 1988, a descentralização político-administrativa representa um novo aspecto na ordem política na sociedade brasileira. Segundo Stein (1997), isto ocorre principalmente num período em que a sociedade passa a ter o direito de reclamar por seus direitos, além de formular e controlar as decisões políticas, *“provocando um redirecionamento nas tradicionais relações entre Estado e sociedade”*. (STEIN, 1997, p. 75).

No cenário nacional, a década de 1980 acumulou intensas crises de ordem política, econômica e social, mas também significou um período de abertura política e de possibilidades pelas eleições diretas e democráticas para os governos municipais em todo o país. Segundo Almeida (1995), os impulsos permitidos pelo processo de democratização foram mais significativos que as próprias limitações provenientes das dificuldades econômicas vivenciadas naquele período. O Brasil teve redesenhado seu sistema federativo, apontando para descentralização e a reconfiguração do fortalecimento da capacidade decisória das esferas de governos: federal, estadual e municipal.

Lima (1996) e Almeida (1996) destacam que a instalação da Assembléia Nacional Constituinte, em 1986, significa o estuário das correntes geradas na luta pela democratização. Por sua vez, a Constituição Federal de 1988 veio *“imprimir um novo arranjo federativo, transferindo a “capacidade decisória,*

funções e recursos do Governo Nacional para estados e, especialmente, para municípios. (ALMEIDA, 1996, p. 17). Sob a égide de um novo sistema federativo desenhado pela Constituição de 1988, LIMA (2009) destaca que a sociedade brasileira

[...] vem experimentando mudanças importantes no âmbito das relações intergovernamentais, que apontam para a solução de problemas históricos relativos a desigualdades regionais, fiscais e tributárias e para a consolidação de uma Federação, com descentralização de poder e recursos fiscais. Afinal, uma das reivindicações políticas das décadas de 1970 e 1980 era a descentralização das políticas públicas [...]. (LIMA, 2009, p. 8).

Tal reivindicação se embasou na tese de que a centralização do regime autoritário impedia a capacidade decisória, provocando ineficiência, corrupção e ausência de participação da sociedade. Segundo Arretche (2004), a partir da Constituição, o fortalecimento dos governos municipais ganhou destaque aproximando a sociedade das discussões políticas e permitindo a influência popular nas decisões e no exercício do controle social sobre os governos locais.

De fato, o Município passa a ser o ente político-administrativo apresentando melhores subsídios para a participação popular na gestão da coisa pública, permitindo melhor comunicação e também maior interação entre as esferas de poder. (JOVCHELOVITCH, 1998). No momento em que passa ocorrer a transferência de responsabilidades entre os entes federados e os custos financeiros da gestão das políticas sociais,

Ganha força uma nova concepção de controle social, entendida como a “atuação da sociedade civil organizada na gestão de políticas públicas, no sentido de controlá-las, para que cada vez mais atendam às demandas sociais e aos interesses das classes subalternas”. (CORREIA, 2002, p.121).

É importante compreender que a participação e o controle social se tornam mais concretas no contexto da gestão local, visto que a força da cidadania está presente no município. Quando este ente considera as particularidades dos cidadãos, a capacidade de fiscalização e o exercício do controle social tornam a municipalização um método de trabalho, que possibilita a organização do Estado em

suas múltiplas dimensões. Permite-se, portanto, maior racionalidade, agilidade, e eficiência organizativa entre os diferentes atores sociais.

A democratização das políticas públicas, em especial as políticas sociais, efervesceu como um discurso reformador e como resposta da sociedade para o esgotamento do regime autoritário que suprimia o federalismo, tendo em vista seu forte caráter de centralismo.

A democratização – particularmente a retomada de eleições diretas para todos os níveis de governo – e a descentralização fiscal da Constituição de 1988 alteraram profundamente a natureza das relações intergovernamentais. A autoridade política de governadores e prefeitos não deriva do governo federal, mas, ao contrário, do voto popular direto. Paralelamente, estes últimos também expandiram expressivamente sua autoridade sobre recursos fiscais, uma vez que se ampliou a parcela dos tributos federais que é automaticamente transferida aos governos subnacionais, bem como estes passaram a ter autoridade tributária sobre impostos de significativa importância. (ARRETCHE, 1999, p. 114).

Almeida (1995) compreende o federalismo como um sistema baseado na distribuição territorial de poder e autoridade entre as esferas de governo (nacionais e subnacionais) permitindo a estas esferas, que seus governos adquiram autonomia nos processos de decisão. A literatura especializada distingue três modelos de arranjos federativos, tratados particularmente pela autora. O primeiro é o “federalismo dual”, constituinte dos demais modelos. É descritivo e prescritivo. O poder de governo, federal e estadual, mesmo ocorrendo sob os mesmos limites espaciais, consiste em soberanias distintas e separadas, atuantes “*de forma separada e independente, nas esferas que lhes são próprias*”. (ACIR, 1981 *apud* ALMEIDA, 1995, p. 14).

O segundo tipo de arranjo federativo é o “federalismo centralizado”. Este implica na tentativa de transformação dos governos estaduais e locais em meros agentes administrativos do Governo Federal. O terceiro tipo refere-se ao “federalismo cooperativo”, que se apresenta em diferentes modos de intervenção do poder federal, constituindo-se por formas coletivas de atuação entre instâncias de governo, onde os subnacionais adquirem autonomia decisória, além de capacidade própria de financiamento. (ALMEIDA, 1995).

Dentre os diversos aspectos do federalismo brasileiro, Almeida (1995) destaca o federalismo fiscal sendo a “espinha dorsal” do sistema. Isso

pressupõe de que modo são gerados e distribuídos os recursos fiscais e parafiscais, definindo em grande parte as características particulares de cada arranjo federativo. A autora faz um alerta demonstrando que a análise concreta das formas federativas contemporâneas tem enfrentado problemas conceituais e empíricos relacionados aos conceitos da centralização-descentralização. Muito embora exista uma relação oposta entre centralização e a descentralização, é preciso o cuidado para não se confundir os termos.

Embora possa haver entendimentos sob vários aspectos para a descentralização, Tobar (1991) destaca que sua importância consiste na redistribuição do poder, compreendendo também a transferência na alocação das decisões. De acordo com o autor a desconcentração pode ser entendida como delegação de competência sem o deslocamento do poder decisório. Jovchelovitch (1998) aponta a desconcentração enquanto uma condição necessária, embora não seja suficiente, para se atingir o grau desejado de descentralização na tomada de decisões e autonomia nesse processo.

A autonomia torna-se uma variável essencial no processo de desconcentração, portanto, não pode ser confundida com a descentralização, tal como a descentralização não pode ser confundida com a democracia, embora todos sejam convergentes para o nível ideal de descentralização. Se desconcentração significa delegação de competência sem deslocamento do poder, a descentralização implica mexer justamente nos interesses daqueles que se encontram no poder e o concentram para si. Nesse sentido, de acordo com Jovchelovitch (1998), a descentralização pode ser entendida por dois enfoques: um é o “intragovernamental”, o outro é “relacionado com a democratização do país”.

Pela via intragovernamental, a descentralização envolve a compreensão pelo deslocamento de poder do governo federal para os níveis sub nacionais, seja através da estadualização, seja através da municipalização; ou entre as esferas sub nacionais, com o deslocamento do poder do governo de um Estado para o de um município. No contexto da democratização, destaca-se o deslocamento de poder do Estado para a sociedade, de maneira a possibilitar a inserção da participação dos cidadãos nas decisões políticas. Desse modo, podemos afirmar que a descentralização

[...] consiste em uma efetiva partilha de poder entre o Estado e as coletividades locais e implica a autogestão local. Envolve uma redefinição da estrutura de poder no sistema governamental, que se realiza por meio do remanejamento de competências decisórias e executivas, assim como dos recursos necessários para financiá-las. Portanto, está, hoje, intimamente conectada com a reforma do Estado, ou seja, novas formas de relação povo-governo, dentro da qual a autonomia das organizações locais proporciona o exercício do controle social e a possibilidade de incluir nas decisões de várias instâncias de poder. (JOVCHELOVITCH, 1998, p. 37).

No campo das políticas sociais a proposta de descentralização, segundo Almeida (1995), surgiu principalmente da crítica ao padrão de proteção social, que apontava para a necessidade de correção das distorções do sistema. No setor público, os processos descentralizadores incorporaram a forma do repasse do poder decisório do nível nacional aos níveis subnacionais, onde a tensão centralização *versus* descentralização perpassa a discussão “*sobre os modelos de desenvolvimento de modo que diferentes estratégias econômicas tem recorrido às diversas configurações da divisão espacial das atribuições e encargos governamentais*”. (TOBAR, 1991 p. 2).

Na Constituição Federal de 1988, a descentralização é uma proposta que surge justamente quando os municípios passam a ser reconhecidos como novos “entes federativos”. No marco legal, passaram a dispor de capacidade governativa, capacidade de definir propriamente suas legislações, além de definir prioridades e contar com instrumentos normativos para a administração pública. Mediante as novas definições constitucionais, fixaram-se as condições legais para o processo de redistribuição de competências, responsabilidades políticas e fiscais entre os espaços decisórios, implicando diretamente nas relações intergovernamentais.

Destarte, evidencia-se que os governos locais passaram a substituir o governo nacional em algumas áreas, como nas políticas de saúde e educação. Entretanto, na década de 1990, observa-se que nas demais áreas estratégicas, principalmente ligadas ao desenvolvimento urbano, há um vazio institucional implicando diretamente na dificuldade ou na capacidade dos municípios desempenharem a gestão de determinadas políticas.

Segundo Lima (2009), estas dificuldades podem ser consideradas pelo ajuste fiscal, bem como pela falta de incentivo federal para a municipalização,

principalmente, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de meados da década de 1990. É nesse contexto, que se apresenta a necessidade da compreensão sobre o discurso de que a solução para as políticas sociais a nível local estaria presente, simplesmente, na municipalização destas políticas.

Por municipalização compreende-se a articulação de forças do município para a prestação dos serviços, tendo como co-responsáveis a Prefeitura e as organizações da sociedade civil. Para Jovchelovitch (1998), municipalizar significa tornar os serviços mais próximos da população e não apenas transferir seus encargos para as Prefeituras. Nesse sentido, a referida autora destaca que descentralização e municipalização se constituem em estratégias de consolidação democrática no âmbito das políticas sociais e, juntamente com outros instrumentos, possibilitam o elo de articulação entre o Estado e a sociedade civil no processo de condução destas políticas.

Ao pensar em municipalização, é importante atentar ao risco de mascarar suas contradições. Nesse enfoque, Jovchelovitch (1998) destaca dois aspectos, sistematizados a seguir: a) Descentralização não se resume na repartição do poder entre o chefe do Executivo e seus assessores, ou na desconcentração dos serviços sem descentralizar o poder de uma esfera para outra. Não se trata mais de uma centralização camuflada; b) Municipalização e prefeiturização são coisas distintas, a municipalização envolve maior abrangência que a prefeiturização e não se resume à mera figura do prefeito e seus assessores.

Trata-se, portanto, de ações que constituem forças presentes no âmbito local, não apenas como responsabilidade do Executivo, mas, também do Legislativo, envolvendo a participação das organizações sociais e dos conselhos municipais, responsáveis pela participação e pelo controle social nas diversas instâncias deliberativas. A descentralização, enquanto processo de gestão democrática, não é possível sem a participação popular. Quanto mais se descentraliza o poder, mais os recursos passam a ser partilhados, tornando-se possível um maior engajamento dos cidadãos no processo de tomada de decisões, fato que permite maior grau de descentralização, bem como o mais próximo do ideal de municipalização.

É no contexto das estratégias possíveis pela descentralização que também surgem críticas ao padrão definido para as políticas públicas,

principalmente às sociais, nos países de capitalismo emergente, como é o caso do Brasil. Dentre as diferentes concepções, é importante ressaltar aquela de corte neoliberal, emergidas com a crise do padrão de proteção social e com o também fracasso do regime militar, definida pela redução do gasto público, determinado pela crise fiscal do Estado moderno. As profundas mudanças sofridas pelo Estado brasileiro, nos aspectos políticos e institucionais, causaram intensos ajustes no que se refere ao modelo de gestão das políticas públicas.

Segundo Santos Júnior (2011), mesmo que o Brasil tenha passado por um processo de redemocratização, com a nova Constituição de 1988, desde o Governo de Collor de Melo, todos têm vivenciado uma agenda constante de reformas econômicas estruturais, impulsionadas pelo caráter das políticas neoliberais.

Ao mesmo tempo, assistimos à crescente transferência de responsabilidades e de competências do governo nacional para os governos locais, impulsionando profundas transformações nas instituições de governo local do país, que alteram o sistema de decisões municipais e as práticas dos atores políticos. Desde então, verifica-se um crescente e generalizado processo de fortalecimento da esfera local de governo, centrado na descentralização e na municipalização das políticas públicas. (SANTOS JÚNIOR, 2011, p. 73).

Ao discutir o caráter privatizante, Teixeira (1989) destaca três tipos de reformas das finanças públicas incidindo diretamente no contexto da transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade. O primeiro refere-se à orientação dos gastos para as *“atividades em que seja mais difícil a participação do governo”*; o segundo refere-se *“às taxas de utilização e outras taxas ligadas a benefícios”*, como forma de financiar estes gastos; por fim, o terceiro tipo de reforma orienta o Estado a transferir *“algumas responsabilidades públicas”* para órgãos que estejam mais próximos às necessidades e condições locais. (apud STEIN, 1997, p. 86).

Na perspectiva neoliberal, o caráter privatizante dos setores sociais se apóia na descentralização como pano de fundo, para transferência de responsabilidades do Estado para o mercado. Continuando o ciclo, o mercado delega para a sociedade a manutenção dos serviços essenciais, seja através da filantropia, seja através da exigência de taxas de serviços, como formas de

complementaridade para manutenção de determinados serviços públicos que deveriam ser prestados gratuitamente pelo Estado.

A referida perspectiva defende que a crise fiscal provocou a redução não somente do gasto público em setores estratégicos, nas áreas de saúde, assistência social e habitação, mas também fundamentou medidas de redução dos setores marginalizados, aos programas focalizados na pobreza e na seletividade do atendimento. O Banco Mundial, um dos principais precursores do aspecto de descentralização, na década de 1990, colocou em foco uma relação da estatização *versus* privatização. As parcerias com o setor privado tiveram como objetivo principal de solução dos problemas relacionados à insuficiência dos gastos, a ineficiência dos programas públicos e a dificuldade do acesso dos setores menos abastados aos sistemas sociais. (STEIN, 1997).

Raichellis (2007) destaca três propostas comuns entre as agências multilaterais²³, como formas de enfrentamento à pobreza. A primeira refere-se aos programas de estabilização monetária, de ajuste estrutural, de reformulação do papel do Estado e de alteração das políticas pertencentes aos sistemas públicos de proteção social. A segunda é a subordinação da política social à política macroeconômica, pois o mercado se apresenta como mais eficiente para dar respostas objetivas aos problemas sociais. Por fim, destaca-se que para a pobreza ser solucionada basta, simplesmente, empurrá-la para fora do Estado, transferindo-a como responsabilidade da sociedade civil e do mercado através do arranjo de soluções para seus próprios problemas.

Para a autora acima citada, o Banco Mundial fundamenta o papel do Estado como um catalisador ou mero sócio que impulsiona as ações conjuntas realizadas pelo mercado e pela sociedade civil. O papel do Estado passa a ser traduzido pela trilogia: descentralização, focalização e privatização, essencial para a análise do comportamento da sociedade diante destas relações, na perspectiva neoliberal.

No Brasil, esta onda de reformas teve início na administração Collor de Melo (1900-1992), a partir da venda de empresas estatais para o setor privado e de abertura econômica para investimento do capital externo. Entretanto, tornou-se

²³ Dentre estas agências, destacam-se os mais recorrentes: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), dentre outros.

evidente e ganhou força com a política de “desfinanciamento” do governo de Fernando Henrique Cardoso, orientado pelo paradigma de descentralizar a alocação de recursos federais e introduzir princípios de mercado para a provisão de serviços. (ARRETCHE, 1999).

As propostas descentralizadoras de corte neoliberal, a partir da década de 1990, foram impulsionadas pelas agências multilaterais, no sentido de promover racionalidade administrativa e ampliação da eficiência na formulação e operacionalização das políticas sociais. Tais determinações imprimiram aos estados e municípios exigências de modernização, através de um “Plano Diretor”, regido logo no primeiro semestre de 1995, sob a gestão do ministro Bresser Pereira, frente à direção do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. (DURIGUETTO et. al., 2008).

Sob a ótica do modelo gerencial, o pretendido Plano objetivava dotar o aparelho estatal de mais “governança”²⁴ e de mecanismos político-institucionais mais eficientes para executar suas funções. Nesse sentido, Duriguetto *et. All* (2008) destaca que a descentralização e a modernização estatal passaram a ser utilizadas como mecanismos político-institucionais, orientados pela perspectiva neoliberal, expressando o desmonte do Estado, reduzindo “*sua atividade regulatória e produtiva e a ampliação do espaço privado do campo dos direitos sociais conquistados na Carta de 1988*”. (DURIGUETTO et. al., 2008, p. 7).

É sobre este diagnóstico de crise fiscal, que a descentralização passou a ser implementada na década de 1990. Nessa perspectiva, a estratégia de descentralização, tanto do processo administrativo, quanto da área social, destacam-se como proposições referentes à transferência de responsabilidades, que podem ser geridas e executadas simultaneamente pelo Estado, por organizações sociais públicas não-estatais e por organizações privadas que celebram com o Estado, “*contratos de gestão*”, “*parcerias*”, etc. (DURIGUETTO et. al., 2008, p. 8).

Nesse aspecto, a transferência de responsabilidades estatais para os níveis estaduais e municipais, configura-se como estratégia de redução dos gastos públicos nas áreas sociais, através da focalização do atendimento, da seletividade das demandas e necessidades sociais, sem falar da precarização dos

²⁴ O conceito de governança é utilizado por Duriguetto et. All (2008), para se referir à incapacidade financeira e administrativa do Estado brasileiro de efetivar suas decisões. Sob este conceito, observar o trabalho de Bento (2003).

serviços pela ausência de controle efetivo. Portanto, vão à contramão das conquistas sociais e contrapõe-se às possibilidades de universalização dos direitos sociais consubstanciados na Constituição Federal de 1988.

Nesta perspectiva de escamoteamento das responsabilidades do Estado, encontra-se a descentralização como argumento utilizado pelos (neo) liberais, na perspectiva de redução do Estado para o livre mercado, que aparece como o melhor e mais eficiente instrumento de alocação de recursos.

Se foi essa a concepção dominante do processo de descentralização na esfera federal nos anos 90, observamos variações quanto ao entendimento de suas caracterizações e conteúdos nos contextos locais em que vem sendo discutida e implementada. A descentralização como estratégia para a melhoria na gestão das políticas sociais, e principalmente das políticas sociais, está longe de assumir um consenso acerca das caracterizações que deve assumir nos contextos locais em que vem sendo discutida e implementada. (DURIGUETTO et al., 2008, p. 10).

A partir da reflexão sobre a descentralização, também surgem possibilidades de destacar a importância do controle social, postos pelo protagonismo da sociedade civil por meio da participação popular. Justamente sob o processo da participação popular, é que na atualidade se evidencia a democratização das políticas públicas, principalmente as sociais, que passaram a ser geridas pelos governos locais. Por este enfoque, a descentralização adquire uma dimensão mais concreta por ser caracterizada pela gestão local, aproximando-se do interesse da população, nos aspectos: fiscal, administrativo ou político. (ARRETCHE, 2004).

2.2.1 Descentralização na política habitacional: contradições e desafios

No que se refere ao campo da política habitacional, destaca-se que a descentralização foi impulsionada pela própria extinção do Banco e Sistema Nacional de Habitação. Entretanto, não houve a introdução de nenhum novo mecanismo de gestão para o setor de interesse social. O que se observou foi à redução dos recursos financeiros, principalmente do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, principal fonte de acesso à população de baixa renda, que passaram a ser geridos pela Caixa Econômica Federal.

Ainda sob a administração do Governo de José Sarney²⁵, em 1989, o setor habitacional foi submetido ao Ministério do Interior, com a instituição da Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), junto à Presidência da República, através do artigo 7 da Lei Federal nº 7.739, de 16 de março de 1989. (LIMA, 2009).

Segundo Azevedo (1996), a política habitacional da SEAC teve como objetivo a produção de mais de meio milhão de moradias, através do Programa Nacional de Mutirões Habitacionais com recursos, a fundo perdido, do Orçamento Geral da União (OGU). Estima-se que um terço das unidades financiadas não foram finalizado devido à alta da inflação, traço marcante daquele período, aliada à má distribuição dos recursos. Para o respectivo autor, o processo inflacionário, por si só, dificultou consideravelmente o cumprimento das metas físicas programadas pelo Governo.

Além disso, o principal desafio do Governo era o maior controle das metas quantitativas do Programa, sem tornar sua estrutura pesada e onerosa. Entretanto, a falta de uma política clara, com prioridades para alocação de recursos, comprometeu significativamente o setor habitacional e o programa habitacional da SEAC tornou-se alvo *“do clientelismo e de toda sorte de tráfico de influência”*. (AZEVEDO, 1996, p. 83). O modelo centralizador institucional adotado pela SEAC retirava qualquer possibilidade de autonomia dos governos estaduais e municipais servindo, no entanto, para garantir uma ingerência governamental sobre a política habitacional. (SIQUEIRA, 2008).

Destaca-se que diversos problemas econômicos afetavam o país, naquele período, relacionados à política de austeridade fiscal, proposta desde a década de 1980. Dentre tais propostas, procederam-se oito planos de estabilização monetária, quatro diferentes moedas, onze índices distintos de cálculo inflacionário, cinco congelamentos de preços, quatorze políticas salariais, dezoito modificações nas regras de câmbios, mais de cinquenta alterações nas regras de controle de

²⁵ O governo de José Sarney, datado de 1985 a 1990, representou um marco histórico no Brasil, Após vinte e um anos de Ditadura Militar, foi eleito, substituindo, pelo falecimento, Tancredo Neves, sendo eleito no dia 21 de abril de 1985, Presidente da República. O marco de seu governo foi dado pela elaboração da Constituição Federal, realizada pela Assembleia Constituinte eleita em 1986, representando um avanço para o regime democrático brasileiro que se instaurava, novamente, no Brasil.

preços, vinte e uma propostas de negociação da dívida externa; além dos decretos governamentais a propósito da austeridade fiscal. (AZEVEDO, 1996).

Por outro lado, com a política habitacional diretamente dependente do orçamento federal, seus serviços não ficaram de fora dos impactos da crise. Cordeiro (2006) ressalta que a política habitacional, diante da crise econômica enfrentou uma série de propostas e discursos governamentais, cujo intuito foi repensar a infraestrutura urbana e o *déficit* habitacional apontado no país durante toda a década de 1990.

Na realidade, observa-se uma saída encontrada pelo Estado para delimitar o significado da falta de moradia em conceitos e parâmetros puramente técnicos. Nesse sentido, o *déficit* habitacional passou a ser entendido como cálculo resultante da variação de parâmetros utilizados como indicadores da falta de moradia, podendo ser diferenciado de acordo com o grau de medição das diversas fontes estatísticas. Conforme Ribeiro e Azevedo (1996, *apud* FILHO, 2006, p. 102) em relação a esta variação:

- a) dados da SUDENE em 1989 estimavam o déficit habitacional em 6.468.667 unidades;
- b) a Caixa Econômica Federal, em documento do seu Departamento de Habitação Popular (Dehap), estima que em 1991 o déficit era de 8.903.398 unidades;
- c) a CEPAL, órgão das Nações Unidas, em trabalho desenvolvido entre os anos 1985 e 1992, aponta o déficit habitacional brasileiro em 15.404.033 unidades habitacionais;
- d) o Instituto de Desenvolvimento e Apoio à Construção (IDACON), entidade da iniciativa privada, ligada ao ramo da construção civil, avaliava que o déficit brasileiro em 1994 superaria os 12 milhões de unidades, projetando para o ano 2000 a necessidade de 14,1 milhões de habitações, sendo 77% desse déficit relativo a famílias com renda mensal até três salários mínimos.

Os problemas da falta de moradia afetavam diretamente o público de menor poder aquisitivo, sendo que o seu agravamento ocorreu, principalmente, no Governo de Fernando Collor de Melo²⁶. Este governo pouco fez para o atendimento da demanda. Utilizando-se de um discurso moralista de ajustes fiscais, o Governo não promoveu nenhuma medida para analisar o setor habitacional, a partir do SFH. Por outro lado, com escassos recursos, vinculou a política habitacional ao Ministério

²⁶ O governo de Fernando Collor de Melo teve início em 1990, foi marcado por denúncias de corrupções que culminam com um *impeachment* em meados de 1992.

da Ação Social (MAS), que já era responsável por outras inúmeras políticas de Estado.

Naquele mesmo período, apontou-se uma tentativa de reorganizar a gestão do sistema de financiamento à habitação com recursos do trabalhador. Com a instituição da Lei nº. 8.036/1990 foi determinado ao Ministério de Ação Social a atuação como gestor da política habitacional, enquanto, paralelamente, a Caixa Econômica Federal atuava como agente operador e financeiro das ações executadas.

Segundo Filho (2006), o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS), ou seja, a instância máxima do Fundo de Garantia criada em 1989 para socorrer o BNH, definiu resoluções que fixaram diretrizes e critérios para aplicação dos recursos. A partir das resoluções nº. 9 e nº 25 de 1990, a distribuição orçamentária do Fundo passou a ocorrer da seguinte maneira: 60% foram destinados para habitação de interesse social, 30% para saneamento e 10% para infraestrutura urbana. (OLIVEIRA, 2009).

O governo federal, ao buscar a re-estruturação da política habitacional através do FGTS, anunciou o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH). Lançado em maio de 1990, o Plano surgiu como proposta emergencial para solucionar os problemas de financiamento do setor habitacional, de modo que o Governo anunciou a produção de cerca de duzentos e quarenta e cinco mil unidades habitacionais a ser concluída em cento e oitenta dias.

A proposta do referido Plano envolvia três Programas ou linhas de financiamentos: o “Programa de Moradias Populares” (unidades acabadas), o “Programa de Lotes Urbanizados” (com ou sem cesta básica de materiais) e o “Programa de Ação Municipal para Habitações Populares” (unidades acabadas e lotes urbanizados). Tais programas tinham como foco o atendimento ao segmento social de baixa renda, ou seja, na época, até cinco salários mínimos. (FILHO, 2006, p. 91).

Arretche (2000) destaca que entre 1992 e 1995, não foi firmado nenhum acordo ou contrato de empréstimo para financiamentos habitacionais, sendo que os recursos existentes se limitaram ao pagamento dos contratos firmados nos programas anteriores. Com o conhecido confisco das cadernetas de poupança, o governo Collor de Melo abriu precedentes para o descaso com o crédito e a

poupança, comprometendo bruscamente diversas políticas setoriais relacionadas ao desenvolvimento urbano, principalmente a habitação, políticas estas financiadas com os recursos do FGTS. Sobre este quadro, Paz (2002 *apud* CORDEIRO, 2006, p. 51) destaca que:

O FGTS teve, no biênio 1990/1991, seus objetivos conspurcados pela atuação de poderosos interesses. O resultado foi o colapso dos segmentos habitacionais patrocinados por fontes oficiais. Excesso de contratações, sobre preços nos orçamentos, negligência para com a lei, ordem e justiça, retiraram o fôlego financeiro do FGTS que se viu, no início de 1993, com quase 300 mil unidades habitacionais praticamente paralisadas por carência de recursos desde fevereiro de 1992, os desembolsos vinham sofrendo sensíveis reduções em relação ao contrato chegando praticamente ao nível zero em 1993.

A Política Habitacional ficou totalmente comprometida, pois ocorreu um volume expressivo de empreendimentos contratados e inacabados. Para Azevedo (1996), tais dificuldades representaram a utilização indevida dos recursos da classe trabalhadora com ações que não produziram os resultados esperados.

Ao assumir a Presidência da República em 1992, Itamar Franco²⁷ articulou propostas urgentes e emergentes para viabilizar o término das obras que haviam sido financiadas no Governo anterior. No ano de 1993, o Ministério de Ação Social (MAS) foi transformado em Ministério de Bem-Estar Social (MBES) sendo incorporado na Secretaria Nacional de Habitação (SNH).

A administração Itamar procurou atuar em duas linhas de frente para o setor habitacional. Segundo Azevedo (1996), o Governo buscou inicialmente finalizar até meados de 1994, cerca de duzentos e cinquenta mil casas financiadas no governo anterior, através das tradicionais linhas de financiamento (FGTS), com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), além de verbas do Orçamento Geral da União. Posteriormente, com o redirecionamento das ações referentes ao desenvolvimento urbano, foram incluídos os Programas: “Habitar Brasil”, voltados para Municípios com mais de 50 mil habitantes e o “Morar Município” destinado aos Municípios de porte inferior. Ambos estiveram vinculados ao MBES, sendo que o

²⁷ Itamar Franco assumiu a Presidência após o Impeachment de Fernando Collor de Mello, em 1992. Seu período de governo vivenciou um dos momentos mais difíceis da história econômica, bem como reflexo dos problemas de recessão prolongada, alta inflação e desemprego. Entretanto, foi reconhecido pelo plano econômico de controle inflacionário, sendo o Plano Real um marco que proporcionou o aumento do poder de compra dos brasileiros e o controle da inflação.

financiamento federal para esses programas foram previstos a partir de verbas orçamentárias e de parte dos recursos arrecadados pelo Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). (AZEVEDO, 1996).

Nesse período, Azevedo (1996) destaca que houve uma mudança qualitativa na política habitacional, pois passou a se falar em descentralização através do incentivo à criação de Fundos e Conselhos estaduais e municipais, para gerir a nova política com a participação da sociedade. Para acessar o financiamento nos programas habitacionais propostos, estava na obrigação dos governos locais a criação de um Conselho Estadual ou Conselho Municipal e respectivamente, o Fundo Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social, para onde os recursos seriam canalizados.

Segundo o mesmo autor, ficaria a encargo dos Governos Estaduais e Municipais, além da urbanização, a elaboração dos projetos de engenharia, social e infraestrutura, bem como a complementação dos recursos através de contrapartida obrigatória. Apesar da boa iniciativa do governo, as mudanças do Sistema Financeiro de Habitação foram parcas e não deram conta do desenvolvimento da política pretendida, sem falar das dificuldades deixadas pelo governo anterior (AZEVEDO, 1996).

Esperava-se que o setor habitacional, no governo de Fernando Henrique Cardoso²⁸, tivesse um novo modelo onde a democratização e a participação tivessem lugar garantido na proposição de diversas reformas institucionais colocadas pelo presidente. Em seu primeiro mandato (1995 – 1998), este Governo determinou que a política de habitação fosse vinculada à Secretaria Especial de Política Urbana (SEPURB), subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). Porém, no segundo mandato (1999 – 2000), determinou que a SEPURB fosse transformada na Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU/PR), visando dar estrutura própria a área de

²⁸ Fernando Henrique Cardoso governou o País 1995 a 2002. Defendeu a política de estabilidade financeira dando continuidade ao Plano Real, principal arma de sua campanha eleitoral para reeleição em 1998. Na ordem financeira, durante seu mandato, endividou o País e se atrelou aos ditames internacionais, aumentou os juros e a dívida interna brasileira. Marcado por Emendas Constitucionais, defendeu a Reforma do Estado, como principal discurso para o saneamento e a privatização da coisa pública. Na área social, foi extremamente assistencialista, transferindo as responsabilidades do Estado para outros setores da sociedade civil e, tratando as políticas sociais como serviço de Primeira-Dama, carro chefe de sua política de assistência social, através do Programa Comunidade Solidária.

desenvolvimento urbano e integrar as diversas políticas setoriais, quais sejam: habitação, saneamento ambiental e infraestrutura urbana.

A SEDU continuou sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento e Orçamento. Seu trabalho passou a ser definido através de Programas descentralizados, entretanto, focalizados na redução dos gastos, cujo objetivo era garantir o devido atendimento da população de baixa renda e que tais recursos fossem efetivamente aplicados. Desde então, a Secretaria passou a integrar a área da habitação e saneamento, bem como as ações de formulação, coordenação e implementação das demais políticas urbanas em nível nacional. (OLIVEIRA, 2009).

Para recuperar a credibilidade do setor habitacional, o Estado passou novamente a oferecer mecanismos para conclusão de obras inacabadas e a comercialização de obras financiadas com recursos do FGTS, viabilizando a retomada dos financiamentos para a classe de renda média. Em busca de ampliar a captação de recursos, também houve a pactuação de diversos Programas, alguns subsidiados com recursos do FGTS e, outros provenientes do OGU, além de acordos multilaterais, cabendo ao próprio Governo consolidar a transferência de responsabilidades da gestão dos programas habitacionais aos estados e municípios.

Nesse foco, Lima (2009) destaca que a política de desenvolvimento urbano esteve sustentada em dois pilares: a abertura ao setor privado e a descentralização administrativa. Na avaliação do governo federal, já não era mais possível o Estado responder sozinho sobre a questão habitacional e muito menos pela expansão de novos serviços. Isso demandava a necessidade de participação tanto do setor privado, quanto dos estados e municípios.

O Governo, para adequar suas propostas e programas, no ano de 1995, solicitou um levantamento à Fundação João Pinheiro (FJP)²⁹. Este levantamento contribuiu para a construção de uma Política Nacional de Habitação, sendo definida pela descentralização, em busca pelo planejamento e pela eficiência, no ano de 1996. Através de um amplo estudo efetuado pela FJP, foi definido um novo conceito de *déficit* habitacional, que passou a envolver todas as suas

²⁹ Instituição pública vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais. É órgão oficial de estatística do estado e presta serviços aos governos estaduais e federal, prefeituras e câmaras municipais, além de ações do campo da pesquisa e produção de indicadores econômicos, demográficos e sociais.

dimensões e mecanismos de mensuração, consubstanciando na construção de uma política habitacional. (FJP, 1995, *apud* FILHO, 2006).

Dentre as poucas informações acerca da estrutura da Política Nacional de Habitação de 1996, foi a partir dela que a habitação passou a ser tratada de maneira mais qualitativa. Foi adotada como principal estratégia a diferenciação entre as necessidades habitacionais e a melhoria da qualidade de vida por meio das condições habitacionais da população de baixa renda. Na esteira da descentralização das diversas políticas sociais, ela pode ser compreendida a partir dos seguintes objetivos:

- i) universalização do acesso à moradia; ii) articulação das ações governamentais com a sociedade civil; iii) democratização da gestão de programas habitacionais com mecanismos de participação e controle social; e iv) promoção do desenvolvimento institucional das entidades que atuam no setor habitacional. (IPEA, 2007, p. 283).

Os respectivos objetivos nortearam o lançamento de novas linhas de créditos, através de programas mais diversificados que passaram a atender diferentes segmentos sociais. Ressalta-se que, de 1995 a 2001, foram criados os principais programas da política habitacional daquele governo, são eles: o Pró-Moradia, Programa Carta de Crédito; Programa de Apoio à Produção de Habitação (Pró-Moradia), Habitar Brasil e Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

Não haverá um trato específico acerca dos objetivos dos programas³⁰ construídos. Entretanto, estes foram os principais programas do Governo FHC, sendo que para atender o segmento de renda mais baixa, destacam-se apenas os programas Habitar Brasil e Pró-Moradia. Os demais programas foram vinculados ao setor privado e a própria (in) capacidade de pagamento dos mutuários limitava o acesso à moradia.

No período de tentativa de construção de uma política habitacional, ressaltam-se as influências provenientes do contexto internacional. Em 1996 ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, Habitat II³¹, da

³⁰ A especificidade de cada programa habitacional desenvolvido no Governo FHC, pode ser observada nos trabalhos de Azevedo (2007) e Lima (2009).

³¹ A I Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I) foi realizada em 1976, em Vancouver (Canadá) e resultou na "Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos". A II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em Istambul (Turquia), resultou na "Declaração de Istambul" e na construção da Agenda

qual o Brasil se tornou signatário. Nesta Conferência foi redigida e aprovada a Declaração de Istambul, uma manifestação de natureza política assinada pelos Chefes de Estado, com vista a ações de aspectos sociais sustentáveis e descentralizadas no âmbito da gestão local. Outro documento assinado pelos signatários foi a Agenda Habitat, no qual os países participantes se comprometeram a implementar monitorar e avaliar os resultados do seu Plano Global de Ação. (OLIVEIRA; CASSAB, 2010).

A principal consagração da Habitat II refere-se aos aspectos da descentralização e ao poder da gestão local, como influentes nos processos de decisão da política urbana. A Habitat II passou a servir como guia de orientação para os Municípios resolverem seus próprios problemas urbanos, articulando forças e buscando parcerias com os diversos setores da sociedade. Nesse encontro, foram assumidos compromissos relevantes, desde a sustentabilidade nos assentamentos humanos, como a melhoria das condições de vida nas moradias, até a busca pela construção de ações que pudessem garantir a igualdade de gênero nas Políticas, Programas e Projetos. (FERNANDES, 2003).

Nesse contexto, o Governo federal passou a descentralizar suas ações e se concentrou mais em Programas menores, dando mais prioridade à qualidade dos empreendimentos do que à quantidade de atendimentos através da produção habitacional em larga escala. Em relação a estes empreendimentos maiores, restaram ações prioritárias com recursos internacionalizados, que agruparam estratégias governamentais, juntamente com o BID, para o desenvolvimento de infraestrutura produtiva, saneamento e da proposta de Reforma do Estado³², junto aos governos municipais e estaduais. (MARCHI, 2004, p. 42).

É importante ressaltar que no governo de FHC, o BID influenciou consideravelmente o desenvolvimento urbano, bem como o setor habitacional. Segundo Cordeiro (2006), destacam-se dois principais objetivos da estratégia institucional do Banco: a redução da pobreza e a equidade social com crescimento sustentável do ponto de vista ambiental. Esse órgão definiu quatro áreas prioritárias de atuação da seguinte forma:

Habitat. Sua implementação depende de um Plano Global de Ação, adotado em consenso pela comunidade internacional, com os objetivos de reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável no acelerado processo de urbanização. (FERNANDES, 2003).

³² Sobre a Reforma do Estado, indicamos a leitura das obras de Behring (2006) e Bento (2006).

- Incentivo à competitividade mediante o apoio a políticas e programas que aumentam o potencial de desenvolvimento de um país numa economia aberta e globalizada;
- Modernização do Estado pelo fortalecimento da eficiência e transparência das instituições públicas;
- Investimento em programas sociais que expandam as oportunidades para os pobres;
- Promoção da integração regional com o estabelecimento entre países que desenvolvem mercados para bens e serviços. (BID, 2003E *apud* CORDEIRO, 2006, p. 103).

No campo habitacional, já no segundo mandato de FHC, a principal ação do BID ocorreu por intermédio do Programa Habitar Brasil. Este programa, além de ter a habitação como um eixo essencial de atuação, para atingir seus objetivos de “melhoria de qualidade de vida da população” residente em assentamento subnormais, promovia um aspecto completo de urbanização. Nas palavras de Cordeiro (2006), foi “um programa que não atendia só a provisão de moradias”, mas também trabalhava interligado às várias ações de urbanização e de acordo com a realidade local da população a ser atendida.

As ações propostas pelo BID ocorreram através de dois subprogramas, a saber: Desenvolvimento Institucional (DI) e Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS). A estes subprogramas atribui-se parte da responsabilidade por impulsionar a descentralização das operações do setor urbano e habitacional. Segundo Cordeiro (2006), ao subprograma de Desenvolvimento Institucional coube a atuação na capacitação dos municípios para o processo de melhoria das condições habitacionais para famílias de baixa renda. Os Planos Estratégicos Municipais (PEMAS)³³ foi uma das propostas do DI para os municípios, permitindo em diversas cidades a regularização de moradias em assentamentos subnormais e propiciando condições para ampliação da oferta de habitações a baixo custo, bem como a implantação de estratégias de controle de ocupações em áreas irregulares.

As ações do subprograma de Urbanização em Assentamentos Precários objetivavam a implantação de projetos de urbanização, de modo integrado e planejado. Compreendiam propostas de regularização fundiária e a implantação de infraestrutura urbana e de recuperação ambiental em áreas degradadas,

³³ Cordeiro (2006) destaca que o PEMAS consiste em um documento apresentado pelo Município ou Distrito Federal, para ingresso no Programa Habitar Brasil, constituindo a análise de sua situação urbana e habitacional, apresentando estratégias para a requalificação dos investimentos no setor.

assegurando a efetiva mobilização e participação da comunidade na concepção e implantação dos projetos.

O Programa HABITAR BRASIL-BID foi, desse modo, idealizado como um projeto piloto para financiar obras e ações nos municípios capitais de estado ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos. O Acordo de Empréstimo entre a União e o BID foi firmado em setembro de 1999, criando o aparato normativo e orçamentário necessário. Desde 2005 estão encerradas as inscrições para entrada de municípios beneficiários do Programa, que prossegue na implementação dos projetos e ações contratados. De 1999 até 2005 foram firmados contratos de repasse com 119 municípios. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2011).

Diante desse contexto, ressalta-se o Contrato de Empréstimo: OC/1126/BR³⁴, do Programa Habitar Brasil – BID, em consonância com o Programa Avança Brasil, cujas imposições do BID foram as seguintes:

- Promover y profundizar la reforma y modernización del Estado tanto a nivel federal como a niveles estadual y municipal;
- Apoyar los esfuerzos por mejorar la competitividad y acceso al mercado de la producción brasileña, apuntando a la iniciativa de reducción del “Costo Brasil” y al proceso de modernización económica por medio del fortalecimiento del sistema financiero, el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, la rehabilitación de la infraestructura básica, El desarrollo turístico y la integración regional;
- Apoyar los esfuerzos por reducir las desigualdades sociales y la pobreza, priorizando los sectores de educación y salud, incluyendo intervenciones para mejorar la eficiencia del gasto social y apoyar la descentralización de los servicios sociales, buscando asociaciones estrechas con la comunidad y la sociedad civil;
- Atender los problemas de manejo ambiental y recursos naturales com énfasis en la protección de los ecosistemas vulnerables. (BID, 2000 *apud* MARCHI, 2006, p. 46).

As estratégias orientadas pelo BID, mesmo apresentando-se com um caráter de “solidariedade” ao desenvolvimento do país, favoreceram mais aos aspectos econômicos do que, de fato, às necessidades sociais da população atendida por meio de seus pretensiosos programas. Além do mais, suas ações beneficiavam a flexibilização do atendimento dos demandantes por moradia, bem como promoveram as conhecidas parcerias com o setor privado e a criação de

³⁴ Contrato entre a União e o BID, para urbanização de favelas. Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/federal/lista_completa_programas/programa_habitar_brasil.asp>. Acesso em: jul. 2011.

fontes de financiamentos paralelos, deixando os problemas da política urbana em segundo plano. (LIMA, 2009).

Embora a política habitacional tenha apresentado alguns avanços no que concerne à sua tentativa de organização, no aspecto do orçamento ela continuou sem receita própria, tal como nos governos anteriores. Segundo LIMA (2009, p. 28):

Na realidade, tal desempenho resultou não apenas da política de governo de Fernando Henrique Cardoso, que priorizou o ajuste econômico em detrimento das demandas sociais, mas do próprio formato da PNH. Sem receita própria, ficava ela à mercê dos indicadores econômicos e das decisões políticas, sem dizer da ênfase no setor privado e nas iniciativas de estados e municípios como mecanismos de desresponsabilização do governo central com as questões locais.

As instâncias municipais, conforme a referida autora destaca, sob pesadas restrições fiscais e orçamentárias e sem incentivos federais, foram submetidas a inúmeros tipos de constrangimentos, sobretudo aos aspectos financeiros e políticos, para responderem aos problemas que se agravavam nas cidades. Pode se notar nesse governo, que as ações habitacionais estiveram desvinculadas de um órgão que fosse capaz de coordenar e fazer valer as proposições de uma política habitacional orientada para o segmento de interesse social. Até o final da era FHC, os empréstimos habitacionais ficaram limitados ao setor privado, com o Programa de Arrendamento Residencial, além de contratos de empréstimos individuais, como principal referência do governo, através do “Programa Carta de Crédito”. (LIMA, 2009).

Em 1999, quando a Secretaria de Política Urbana foi extinta e passou a fazer parte da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, a política habitacional passou a ser considerada sob a perspectiva de desenvolvimento urbano que ganhou força com as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade (2001). Tal Estatuto estabeleceu a função social da propriedade, bem como regulamentou o capítulo da política urbana presente na Constituição Federal de 1988, por meio dos Artigos 182 e 183. Os principais elementos desse documento e a perspectiva da descentralização da política habitacional serão tratados a seguir.

2.3 HABITAÇÃO E ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto da Cidade é resultado de um conjunto de esforços que partiram dos movimentos de lutas por reforma urbana desde a década de 1980. Seu desenho inicial foi apresentado pelo Senador Pompeu de Souza, em 1989, por meio do Projeto de Lei nº 181, visando regulamentar o capítulo sobre a política urbana da nova Constituição Federal. De acordo com Fernandes (2009), antes mesmo que tal projeto fosse amplamente discutido, toda uma nova ordem de cunho jurídico urbanístico de base municipal, efervescia fundamentada diretamente na promulgação da Carta Constitucional, proporcionando uma série de experiências da gestão local ao longo da década de 1990.

As bases dessas experiências partiram diretamente da necessidade de implementação de planos diretores e de programas de regularização fundiária, dentre outras ações e instrumentos, que passaram a ser exigidos pelo governo federal frente aos municípios com população superior a 20 mil habitantes. Desse modo,

[...] o Brasil se tornou um interessante laboratório de planejamento e gestão urbana, com novas estratégias e processos que estabeleciam novas relações entre os setores: estatal, privado, comunitário e voluntário no que diz respeito ao controle do desenvolvimento urbano. Novos programas de regularização fundiária foram formulados e começaram a ser implementados em diversos municípios. Ênfase especial foi colocada na qualidade política desses novos processos decisórios da ordem urbanística local, com a participação popular sendo encorajada de diversas formas, desde a definição de políticas públicas em “conferências da cidade” à introdução de processos inovadores de orçamento participativo. (FERNANDES, 2009 p. 60).

Importantes experiências, nesse processo, passaram a ser reconhecidas internacionalmente sobre as estratégias de gestão urbana e de compromisso com a reforma urbana. Porto Alegre, Santo André, Diadema, Recife e Belo Horizonte, dentre outras experiências, são destacados por Fernandes (2009), como exemplos claros destas experiências de gestão voltada para o compromisso social, garantindo a participação da população em espaços decisórios. O mesmo autor aponta que a ausência de regulamentação por lei infraconstitucional sobre o capítulo da política urbana acabou gerando entraves jurídicos e políticos, já que a

auto-aplicabilidade dos princípios constitucionais feriam os interesses que eram contrários à reforma urbana.

O Estatuto da Cidade, aprovado pela Lei de n 10.257 de 10 de julho de 2001, surgiu como mecanismo de legitimação da política urbana e potencializador dos conceitos de descentralização e de participação nas políticas públicas preconizados na Constituição de 1988. Segundo Mancini (2008), foi a partir do referido documento que se viabilizou um conjunto de princípios e instrumentos cujos objetivos têm sido a orientação do planejamento e da gestão urbana no âmbito municipal.

De acordo com Mancini (2008) o Estatuto da Cidade possibilitou uma nova característica do planejamento e da gestão democrática das cidades. Além de institucionalizar instrumentos para a descentralização, contribuiu diretamente para a garantia da participação no que se refere às discussões sobre o planejamento participativo da cidade numa perspectiva de totalidade.

O referido documento estabelece as diretrizes gerais da política urbana, destacando-se como principais instrumentos, aqueles que compartilham de uma nova visão sobre a política urbana, presentes na referida Lei: “gestão democrática; plano diretor; parcelamento, edificação ou utilização de compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; usucapião especial; concessão de uso especial para fins de moradia; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; operações urbanas consorciadas; transferência do direito de construir; estudo de impacto de vizinhança, e; consórcio imobiliário”. (BASSUL, 2002; BERNARDI, 2007).

Dentre estes instrumentos mencionados, o Plano Diretor é o que incide diretamente sobre o planejamento da política habitacional nos municípios.

Isso porque a proposta de um Plano Diretor Municipal, institucionalizado como lei municipal, tal qual apresentado pelo Estatuto da Cidade, possibilita planejar as cidades e os municípios de forma articulada, considerando toda a infraestrutura urbana necessária para a garantia de sua plena função social, possibilitando melhores condições de moradia. (MANCINI, 2008, p. 39).

Mancini (2009) destaca os planos diretores municipais como mecanismos institucionalizados ainda na década de 1970, num período em que as

idades brasileiras passavam por um processo rápido de urbanização. Todavia, aqueles planos diretores, elaborados sob a tutela da ditadura militar, demonstravam uma simples visão tecnocrática e desconsideravam os interesses da população. Para a mesma autora, o Plano Diretor re-institucionalizado pelo Estatuto da Cidade foi uma forma de responder às reivindicações dos movimentos de luta pela Reforma Urbana, conforme já destacado no presente trabalho.

Portanto, o Plano Diretor se tornou obrigatório aos municípios com mais de vinte mil habitantes, além de que em seu processo de elaboração devem ser definidos instrumentos possibilitadores de uma maior aproximação entre as políticas urbanas e seus cidadãos. Esse plano deve ser revisto a cada dez anos e os prefeitos municipais que não cumprirem com este prazo, corre o risco de responder por improbidade administrativa. Portanto, o Plano Diretor:

[...] passa a ser um instrumento legal no nível municipal que, obrigatoriamente, deve ser elaborado e ter sua gestão acompanhada da participação da população e das associações representativas de vários segmentos sociais e econômicos. Deve conter ainda orientações para a política de desenvolvimento e expansão urbana do município, incluindo em seu escopo as determinações das políticas nacionais de preservação cultural e ambiental, de turismo, de mobilidade urbana, **habitação** e outros. (MANCINI, 2008, p. 39). (grifo nosso).

Nos aspectos de planejamento da política urbana, o Estatuto da Cidade também estabeleceu diretrizes e instrumentos que estão diretamente interligados com a política habitacional. Desse modo, o Artigo 2º do Estatuto prevê o seguinte:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações;
XIV – 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. (*apud* MANCINI, 2008 p. 41).

Outro aspecto relevante na elaboração dos planos diretores refere-se à elaboração das diretrizes para regularização fundiária das cidades. Aspecto

esse que possibilita ao município assegurar o direito à moradia para população de baixa renda, além de garantir o uso e a ocupação do solo de forma adequada às necessidades de moradias, visando à melhoria da qualidade de vida da população residente em assentamentos precários. Portanto, os planos diretores passam a estabelecer diretrizes gerais para que a política habitacional municipal possa ser efetivada, devendo conter, mesmo minimamente, orientações gerais mediante instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, destacando-se: as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a Regularização Fundiária. (MANCINI, 2008).

É salutar lembrar que as ZEIS são resultados do processo de luta dos movimentos sociais de moradores de assentamentos irregulares, iniciados ainda na década de 1980, conforme mencionamos no primeiro capítulo desse trabalho. Os movimentos de resistências a remoções forçadas e de luta pela melhoria da qualidade de vida nos assentamentos irregulares, tinham como principal bandeira a regularização fundiária dessas áreas.

As áreas de zoneamento especial apresentam uma importância fundamental para o planejamento da cidade e, no atual contexto, para o pleno desenvolvimento da política habitacional voltada para o segmento de interesse social. Bernardi (2007) destaca que os institutos de regularização fundiária e as ZEIS devem contribuir para o ordenamento das funções sociais da cidade, além de ter um espaço específico de aplicação estabelecido nos planos diretores.

Segundo Mancini (2008), a regulamentação de uma ZEIS pode ocorrer pelo próprio Plano Diretor Municipal ou ainda por uma lei de aplicabilidade municipal específica. O estabelecimento das ZEIS tem como principal objetivo aplicar instrumentos de regularização fundiária em ocupações irregulares, além de definir áreas da cidade como de interesse social. Todavia, concorda-se com Bernardi (2007), que nem sempre as áreas que abrigam famílias em subcondições habitacionais são passíveis de regularização. Muitos residem em áreas de difícil acesso e, isolados do contexto urbano, sendo impossível a aplicabilidade dos instrumentos técnicos previstos pelo Estatuto da Cidade.

A utilização desse instrumento em determinada área da cidade permite inserir assentamentos irregulares à malha urbana tornando-os regulares juridicamente, possibilitando a introdução de serviços de infraestrutura, regulando o mercado de terras urbanas, aumentando a arrecadação do município. Permite, ainda, que terrenos não

utilizados ou subutilizados sem destinação social sejam transformados em áreas para programas habitacionais. (MANCINI, 2009, p. 41).

Diante do presente exposto, o zoneamento especial da cidade tem como objetivo promover o acesso à cidade àqueles que por diversas questões foram ocupando as regiões mais afastadas, devido ao avanço do desenvolvimento urbano sobreposto ao interesse coletivo dos trabalhadores que necessitavam de um espaço para habitar. Ressalta-se que o Estatuto da Cidade é o elemento basilar da gestão democrática, que além de conquista dos movimentos de lutas por reforma urbana, é instrumento norteador da política habitacional no contexto da política de desenvolvimento urbano.

Ressalta-se, no referido documento, que as orientações para a gestão municipal através da elaboração desses instrumentos devem ser capazes de viabilizar a participação popular, de modo que a política urbana possa convergir para a democratização da cidade. Processo este aplicável à medida que foram sendo construídos espaços de participação como os conselhos, as conferências de política urbana, além de audiências públicas, previstos em todos os níveis de governo. (BERNARDI, 2007).

Conclui-se que o Estatuto da Cidade fortaleceu a perspectiva da gestão descentralizada da política habitacional, inserida numa perspectiva mais ampla que é o desenvolvimento urbano. Ao estabelecer a política urbana como responsabilidade da gestão local, ele fundamenta que a política habitacional passa a ser realizada pelos municípios, tornando-a mais próxima dos cidadãos. De acordo com o referido documento a gestão democrática da cidade deve ser respeitada e exercida, através da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos sociais, *“na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”*. (BERNARDI, 2007, p. 293).

3 A ATUAL POLÍTICA HABITACIONAL

As bases de implantação da gestão de uma nova política habitacional no Brasil foram instituídas, a partir de 2004, sob a estrutura do Ministério das Cidades e da Secretaria Nacional de Habitação. Nesse capítulo, pretende-se conhecer o desenho institucional da Política Nacional de Habitação de 2004, desde a criação de seu órgão gestor até o processo que se propõe descentralizado e participativo no âmbito da consolidação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Destacou-se a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social como instrumento de consolidação da política de habitação de interesse social, bem como instrumento de articulação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

3.1 O DESENHO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO

A ascensão de Luís Inácio Lula da Silva ao governo federal, em 2003, demonstrou indícios de mudanças ao setor urbano. Em seu primeiro mandato, o Governo instituiu o Ministério das Cidades, num cenário de articulação das políticas: urbana, habitacional, de saneamento e de transporte, cujas características regulatórias buscavam envolver as três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Ressalta-se que esse mandato também foi marcado pelo processo de aproximação entre o Estado e a sociedade, nos diversos aspectos em que permeiam a democratização das políticas públicas no país, conforme indicado na Constituição Federal de 1988.

A literatura pesquisada³⁵ evidencia o Projeto Moradia, divulgado no ano 2000, como a base de atuação do Ministério das Cidades. A elaboração desse respectivo projeto deu-se a partir de um conjunto de discussões entre especialistas e lideranças sociais, convidados por Luiz Inácio Lula da Silva, através do Instituto Cidadania, uma organização não governamental e sob sua própria coordenação. Após intenso processo de discussão entre vários setores da sociedade, *“a equipe convidada formulou uma proposta – cuja redação final foi de Aloysio Biondi – da qual fazia parte a criação do Ministério das Cidades”*. (MARICATO, 2006, p. 215).

³⁵ Bonduki (2008); Instituto Cidadania (2000); Lannoy (2006) e Maricato (2006).

Para Cardoso (2011), o Projeto Moradia foi um documento baseado nas experiências de administrações locais do Partido dos Trabalhadores, que previa a criação de uma estrutura capaz de incentivar as ações de reforma urbana, habitação, saneamento e transporte público. Previa também a articulação entre os diferentes atores sociais ligados ao setor, no sentido de adequar uma estratégia global e equacionar os problemas referentes à questão urbana e habitacional historicamente deixada de lado no país. Como proposta de criação do Ministério das Cidades, o Projeto previa a utilização da própria estrutura da Secretaria de Estado e do Desenvolvimento Urbano da Presidência da República.

As ações habitacionais articuladas nesse Ministério encontraram respostas, tanto nos programas existentes, quanto na construção da nova Política Nacional de Habitação, provenientes de um processo histórico de lutas vivenciado no campo da política urbana, já apontado no presente estudo. Os principais programas habitacionais³⁶, concentrados na primeira gestão do Governo Lula (2003 – 2006), fizeram parte de uma herança institucional recebida de órgãos ministeriais do governo anterior, ou seja, programas que visavam prioridade no atendimento às famílias em condições de extrema pobreza. A diferença é que tais programas passaram a ser reformulados e articulados em um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, do qual iremos tratar mais adiante neste trabalho.

A criação do Ministério das Cidades, por meio da Medida Provisória de nº 103, de janeiro de 2003, mais tarde convertida na Lei nº 10.683 de maio de 2003, constituiu-se no que diversos autores³⁷ indicam como o marco legal das políticas urbanas no Brasil e, dentre elas, a política habitacional. Esta afirmação demonstra o avanço conquistado pela política habitacional que passou a ser compreendida como política urbana, na medida em que as diretrizes para a gestão das políticas públicas apontam para superação da matriz patrimonialista, clientelista e autoritária, historicamente presente nas intervenções anteriores da política habitacional brasileira.

Segundo Maricato (2006), Azevedo (2007) e Bonduki (2008), a construção do Ministério das Cidades baseou-se em três principais problemas sociais: moradia, saneamento ambiental e questões reunidas sob o tema do transporte urbano, ao que se denomina hoje de trânsito e mobilidade urbana.

³⁶ Carta de Crédito FGTS, PAR, Pró-Moradia e Habitar Brasil – BID.

³⁷ Bonduki (2007); Rolnik; Cymbalista; Nakano (2011) e Maricato (2006).

Conforme os autores, o Ministério também se responsabilizou pela centralidade da questão fundiária e imobiliária para o desenvolvimento urbano, criando uma secretaria específica que passou a ser responsável pelas questões do planejamento territorial e da regularização fundiária no país.

A temática “inclusão social”, presente no ideário político do respectivo Governo, preconizou que o Ministério das Cidades, para atingir seus objetivos, deveria garantir o acesso à moradia digna à população, especialmente a de baixa renda. Tal atendimento fundamenta a integração entre a política habitacional e a política urbana, através de ações que devem ser exercidas através dos planos diretores municipais³⁸, conforme tratamos no capítulo anterior. Essa articulação objetiva a garantia da função social da propriedade, bem como o acesso da população de baixa renda à moradia adequada, além da política fundiária cujo papel é “*viabilizar a realização de Programas Habitacionais*”. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p 29).

Na construção do Ministério das Cidades, o governo federal empenhou-se na criação de condições para viabilizar a implementação da nova política urbana. Assim, entende-se que o referido Ministério não possui como sua responsabilidade executar os programas urbanos, pelo contrário,

O Ministério das Cidades foi criado com o caráter de órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, envolvendo, de forma integrada, as políticas ligadas à cidade, ocupando um vazio institucional e resgatando para si a coordenação política e técnica das questões urbanas. Coube-lhe, ainda, a incumbência de articular e qualificar os diferentes entes federativos na montagem de uma estratégia nacional para equacionar os problemas urbanos das cidades brasileiras, alavancando mudanças com o apoio dos instrumentos legais estabelecidos pelo Estatuto das Cidades. (BONDUKI, 2008, p. 96).

Como órgão gestor da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, o Ministério das Cidades assumiu a responsabilidade na busca de soluções

³⁸ O Plano Diretor é instrumento fundamental para materialização da função social da cidade, conforme estabelecido pela Política Urbana na Constituição Federal de 1988. Com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, os planos diretores participativos passaram a ser de responsabilidade dos municípios. Ver mais a esse respeito os trabalhos Bonduki; Rossetto; e Ghilardi (2010); Ferreira (2011) e Rolnik; Cymbalista; e Nakano (s/d). Disponível em: <[http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0268/Solo_Urbano_e_His_\(rolnik_Nakano_Cymbalista\).pdf](http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0268/Solo_Urbano_e_His_(rolnik_Nakano_Cymbalista).pdf)>. Acesso em 10 de jun. de 2011.

para os problemas habitacionais. Neste sentido, a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) foi criada, justamente, para tratar do setor habitacional voltado à população de baixa renda. A Secretaria passou a gerenciar o conjunto de programas e ações do Ministério, através dos seguintes departamentos: Departamento de Produção Habitacional; Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica; Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários.

Nesse contexto, em que se organizou e planejou toda uma estrutura institucional no âmbito do desenvolvimento urbano, a habitação adquiriu estrutura própria. Bonduki; Rossetto e Ghilardi (2009) apontam três eixos fundamentais no processo de formulação e implementação da nova política habitacional, ou seja, a atual Política Nacional de Habitação está assentada sob as bases da política fundiária, política financeira e estrutura institucional.

Em relação à Política Fundiária, cabe aos municípios fazer valer o cumprimento dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, já tratados neste trabalho: planos diretores municipais, regularização fundiária, dentre outros, salientando-se que são instrumentos específicos de regulação da política urbana. Tais instrumentos incidem diretamente sobre a especulação imobiliária e sobre a segregação sócio-espacial, que aprofunda nos municípios as desigualdades no acesso ao direito à cidade.

Bonduki, Rossetto e Ghilardi (2009) afirmam que no ano de 2005, o Ministério das Cidades lançou a Campanha do Plano Diretor Participativo com o objetivo de incentivar os municípios a se empenhar nos processos de regularização fundiária. Neste sentido, a política fundiária é apontada como instrumento que perpassa o processo de construção da nova Política Habitacional, sendo necessário compreendê-la enquanto uma:

[...] legislação que permitirá, no âmbito do município: definir instrumentos para combater propriedade subutilizada ou não utilizada, indicar áreas específicas para habitação de interesse social, criar mecanismos para obtenção de recursos a serem aplicados em moradia e infraestrutura urbana e assegurar a gestão democrática das cidades. O tema da regularização fundiária mereceu a criação de um programa específico e inovador no âmbito do governo federal, em que pese, além de outros motivos, a significativa dimensão dessa questão nos municípios brasileiros e do patrimônio fundiário e imobiliário da União que em todo o país apresenta irregularidades em sua ocupação. (BONDUKI; ROSSETTO; GHILARDI, 2009, p. 32).

Segundo Azevedo (2007), até o mês de outubro de 2006, mais de 1700 municípios, metropolitanos e aqueles com mais de vinte mil habitantes, foram obrigados a elaborar e revisar seus planos diretores, conforme determina o Estatuto das Cidades. No sentido de viabilizar este processo, o Ministério das Cidades teve um papel expressivo, tanto por meio de financiamentos quanto por meio de cursos de capacitação às equipes técnicas responsável pela política urbana em cada município.

No aspecto financeiro, o governo adotou a estratégia de expansão da política de crédito para o financiamento habitacional. Através da caderneta de poupança, ampliou-se o montante de recursos do FGTS para fins de moradia popular, ao mesmo tempo em que os bancos privados foram incentivados a atuar no financiamento imobiliário para o segmento de renda média. Conforme Filho (2006), os recursos do FGTS praticamente dobrou na segunda metade do mandato do Governo Lula (2007-2010). Por outro lado, os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social revelaram-se como uma das principais estratégias de investimento para a população de baixa renda.

O governo federal também estabeleceu um novo relacionamento entre o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal, redefinindo a distribuição dos recursos do FGTS, a fim de priorizar a população de renda entre zero e cinco salários mínimos, faixa populacional onde se concentrava o maior índice de falta de moradias. No âmbito do subsídio à população de baixa renda, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)³⁹, criado em 2005, passou a ter atribuições específicas junto ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social dispostas pela Lei nº 11.124/2005. Segundo Maricato (2006) a importância do FNHIS é que através dele, estados e municípios irão se incorporar ao referido sistema para ampliar esforços no sentido de responder massivamente ao problema da questão habitacional.

No contexto institucional, o Ministério das Cidades adotou a perspectiva de democratização da política urbana. Em seu primeiro ano de gestão, convocou a primeira Conferência Nacional das Cidades em 2003 e atuou como articulador das Conferências municipais, regionais e estaduais das cidades,

³⁹ O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, disposto pela Lei 11.124/2005, é resultado de um projeto de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional em 1992, acompanhado de um abaixo assinado com mais de 1 milhão de assinatura de eleitores (MARICATO, 2006).

realizadas em todo o território nacional, totalizando a participação de cerca de 3.400 municípios (Cordeiro, 2006). O resultado dessas conferências foi consubstanciado na criação do Conselho Nacional das Cidades (2003) e na aprovação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. (BONDUKI, 2008).

Ao envolver a participação dos diversos segmentos da sociedade e do Poder Público, o Conselho Nacional das Cidades agregou a finalidade de assessorar, elaborar estudos e pesquisas, propor diretrizes à execução da política urbana nacional. As ações do setor urbano submetem-se à avaliação e deliberação em quatro Comitês Técnicos compostos no Ministério das Cidades: Habitação, Planejamento Territorial Urbano, Saneamento Ambiental, e, Transporte e Mobilidade Urbana. Nesses comitês são debatidas e deliberadas propostas e ações a serem executadas em todo o território nacional. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p. 12).

No âmbito do setor habitacional, foco do presente estudo, houve uma organização de seu gerenciamento que passou a se vincular à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, conforme iremos abordar no próximo item.

3.2 A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO E SEUS INSTRUMENTOS DE GESTÃO

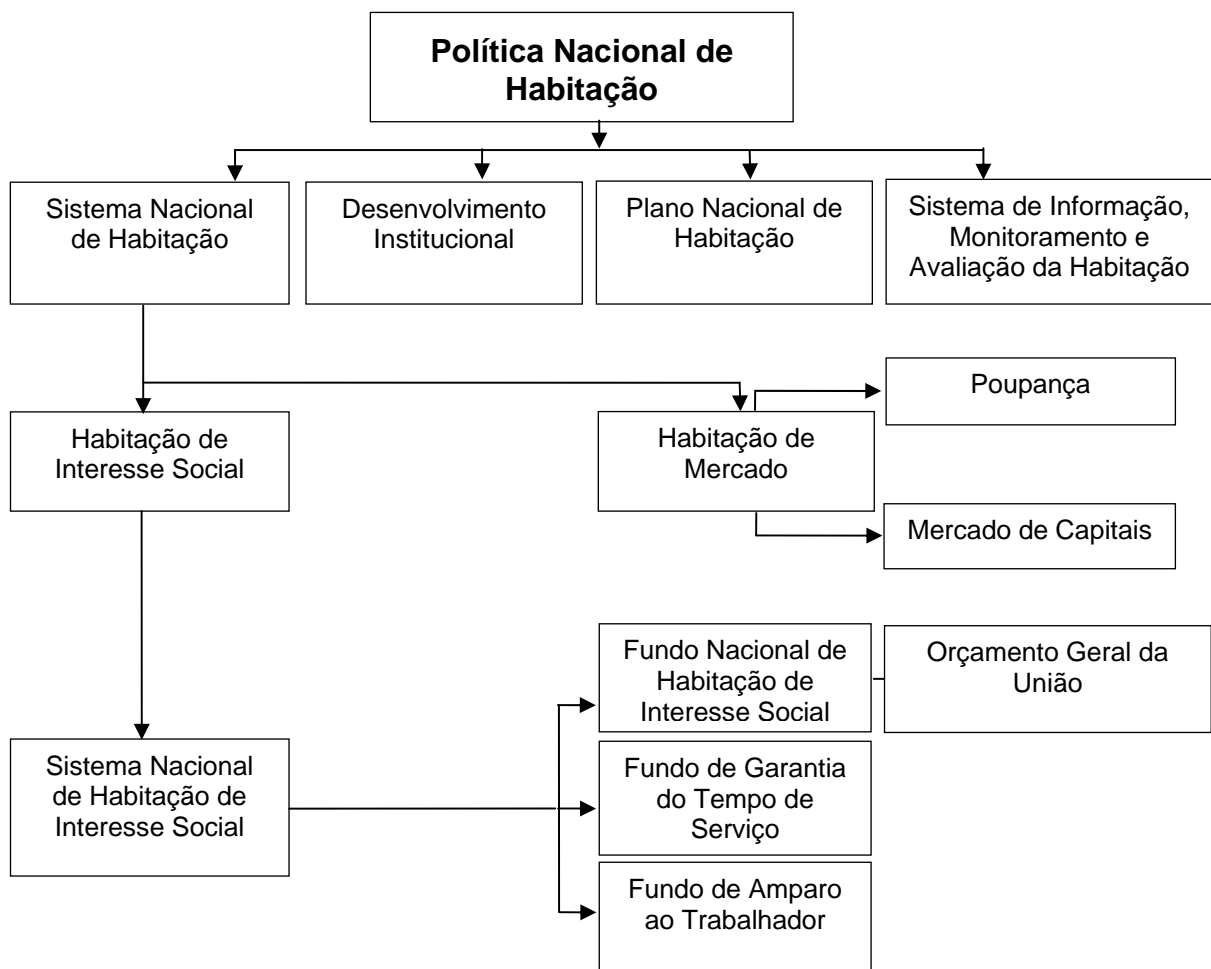
A trajetória da política habitacional brasileira tem sido amplamente marcada por profundas mudanças nas concepções e modelos de intervenção. Ao percorrermos a linha do tempo, desde os IAPs, passando pela FCP e pelo BNH, até o período mais recentemente, denominado vazio institucional, segundo Aguiar (2008), verifica-se que nenhum órgão foi capaz de atender de fato aos problemas urbanos e habitacionais do Brasil. Por outro lado, observa-se que o período entre o pós-BNH e o Ministério das Cidades também foi marcado por uma instabilidade Ministerial, comprometendo significativamente a manutenção das ações do setor urbano e habitacional.

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, começa-se a implementar mudanças no sentido de definir um novo formato no campo da política habitacional no país, quando este passa a ser o órgão responsável pela política de desenvolvimento urbano, e dentro desta, pela política setorial de habitação. Inscrito numa concepção integrada de desenvolvimento urbano, o formato da política de habitação do atual governo seria definido através da Secretaria

Nacional de Habitação, órgão central que tem por responsabilidade a formulação da Política Nacional de Habitação (PNH), tendo como atribuição definir as diretrizes, as prioridades, as estratégias e os instrumentos necessários para viabilizar a implementação daquela Política. (AGUIAR, 2008, p. 82)

A estratégia de criação de órgãos setoriais, a saber: a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Transportes e Mobilidade Urbana; contemplou a política habitacional no contexto da política urbana. É possível afirmar que a política habitacional, adquiriu um órgão específico que a articula no campo do desenvolvimento urbano do país em suas múltiplas determinações. Uma melhor apreensão da estrutura do setor, a partir da nova política habitacional, pode ser visualizada através da sua estruturação apresentada na seguinte forma:

Figura 1 – Organograma da atual Política Nacional de Habitação



Fonte: Ministério das Cidades, 2011, adaptado pelo autor.

A implantação e o desenvolvimento de uma política pública requerem necessariamente a criação de instrumentos referentes à sua sistemática, que possibilitarão a sua proposta de gestão. A política habitacional, sob a gestão do Ministério das Cidades está vinculada à Secretaria Nacional de Habitação, composta pelos seguintes instrumentos: Sistema Nacional de Habitação (SNH), Desenvolvimento Institucional (DI), Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB) e Plano Nacional de Habitação (PLANHAB).

Nos aspectos de democratização da Política Nacional de Habitação, partindo-se da descentralização e estruturação institucional pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, considera-se também de fundamental importância para sua consolidação a capacitação dos agentes públicos, sociais, técnicos e privados. O instrumento de Desenvolvimento Institucional teve um papel essencial nessa integração entre os diversos agentes envolvidos com a questão habitacional. É por meio do Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional que o referido instrumento se desenvolve no âmbito da Política Habitacional,

[...] criando-se assim, as condições necessárias à implementação do modelo de política habitacional que se deseja: transparente, democrático, descentralizado e transparente, por meio do qual se promoverá o direito de acesso à moradia digna a todos os cidadãos. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 53).

Tratando-se de uma política pública na ótica da descentralização, a fim de garantir agilidade e respaldo no resultado das ações desenvolvidas no território nacional, a PNH também propôs a instrumentalização do Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento (SIMAHAB). O SIMAHAB vem desenvolvendo estratégias para revisão e redirecionamento da política habitacional e seus Programas. Por meio dessa instrumentalização, a política habitacional agregou o desenvolvimento de uma base de informações, bem como o monitoramento e a avaliação contínua dos programas e projetos de forma articulada com os demais aspectos da política urbana.

A consolidação desse Sistema de Informação significou um compromisso assumido pela Secretaria Nacional na divulgação dos resultados das ações desenvolvidas pelo poder público no setor. Como instrumento de produção de

indicadores habitacionais, o SIMAHAB pretende ser capaz de medir a realidade habitacional em suas múltiplas dimensões social, econômica, administrativa, jurídica, financeira e funcional. Para Naime (2010), além de ser responsável pelo subsídio das informações no processo decisório, esse sistema de monitoramento possibilitará responder às necessidades do conjunto de demandas da sociedade de forma mais efetiva. Por isso, ele representa um papel fundamental no processo de transparência e no controle social “*das ações governamentais, num contexto em que o Estado busca reorientar as suas ações para redução das desigualdades sociais e garantia do direito à moradia digna*”. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 56).

Uma longa e histórica ausência do Estado no setor habitacional tornou necessária a articulação do Ministério das Cidades para a criação do Sistema Nacional de Habitação. A relação estabelecida entre estados e municípios resultou na criação de dois subsistemas que compõem a PNH: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Sistema de Habitação de Mercado. Este último compreende ao provimento habitacional destinado especificamente para os segmentos com maior capacidade de pagamento.

Em junho de 2005, a partir da Lei n.º 11.124, a Política Nacional de Habitação foi impulsionada pela regulamentação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Segundo Naime (2010) e Azevedo (2011), essa conquista foi extremamente significativa por se tratar da devida atenção do Estado para uma histórica dívida com o setor habitacional brasileiro, sendo que o Projeto de Lei que determinava a construção do SNHIS foi aprovado somente treze anos após sua tramitação no Congresso Nacional. Neste rol de instrumentos, o SNHIS também integra o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), bem como seu Conselho Gestor (CGFNHIS). Conforme os referidos autores, esse processo refere-se à primeira lei de iniciativa popular no período pós-Constituição Federal de 1988. Portanto, ele reflete um conjunto de lutas e reivindicações da sociedade no âmbito da consolidação da atual política habitacional.

O SNHIS é responsável pela Coordenação de todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, e reúne conselhos, órgãos e instituições da Administração Pública direta e indireta dos entes federados que estejam relacionados à implementação de programas habitacionais, além do Ministério das Cidades, CEF e o Conselho das Cidades (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008 *apud* NAIME, 2010, p. 6).

O Sistema também adotou a responsabilidade de articulação necessária entre os órgãos gestores e promotores de oferta à moradia, tais como as Companhias Habitacionais, Associações e Organizações não Governamentais. Essas articulações são estabelecidas através da proposta de elaboração dos Planos Habitacionais a nível local, bem como da criação dos Fundos Estaduais, Fundos Municipais e Fundos Locais de Habitação, dentre outros instrumentos, gradativamente construídos, a partir da institucionalização dos Conselhos Estaduais, Municipais ou Locais de Habitação.

Na dinâmica da atual política habitacional, o governo federal vem adotando medidas de enfrentamento dos problemas habitacionais de maneira descentralizada, pois a nível local estabelecem-se as lutas e manifestam-se as contradições das desigualdades sócias territoriais. A construção do Plano Nacional de Habitação representa a definição de um documento de construção conjunta no território nacional, elaborado entre 2007 e 2008, responsável pela formulação das estratégias de enfrentamento das necessidades habitacionais, até o ano de 2023. O presente documento pretende definir as diretrizes, metas, objetivos físico-financeiros, linhas programáticas, instrumentos, mecanismos de articulação e aplicação de recursos em todo território nacional. (PLANHAB, 2010).

Entende-se que esse Plano, *“atrelado às estruturas institucionais e ao arcabouço legal definido, pretende conferir estabilidade para a política habitacional”* (NAIME, 2010, p. 6), ou seja, visa garantir à política habitacional estabilidade, resguardando-a das oscilações políticas e orçamentárias, que historicamente foram sendo responsáveis pela fragmentação da intervenção do poder público no setor. O objetivo geral do Plano é reunir um conjunto de estratégias a curto, médio e longo prazo

[...] que estructurem a ação do Estado brasileiro e direcionem as intervenções de natureza pública, privada e dos demais agentes, em consonância com os dois subsistemas do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNH estabelecidos pela Política Nacional de Habitação: i) o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, voltado para organização de ações que promovam a moradia digna para a população de baixa renda; e ii) o Sistema Nacional de Mercado, que objetiva a reorganização do mercado privado de habitação de modo que os investidores privados possam atender parcelas da população com condições de arcar com a aquisição de habitação própria, mas que hoje utilizam recursos públicos para esse fim. (BRASIL, 2005, p. 8).

Segundo Naime (2010), para o estabelecimento de um sistema federativo de habitação social, de maneira integrada entre estados e municípios, o SNHIS determinou que **o acesso aos recursos do FNHIS só seria viabilizado mediante prévia adesão ao Sistema**. Outra exigência marcante, nesse processo, refere-se **à elaboração dos Planos Estaduais e Locais de Habitação de Interesse Social (PEHIS/PLHIS)**, como meio de viabilizar o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB). Estes Planos devem ser condizentes e articulados com a Política Nacional de Habitação, além de constituir os Fundos Estaduais e Fundos Locais de Habitação de Interesse Social e seus respectivos conselhos gestores. Portanto, a elaboração do PLHIS torna-se um dos desafios para consolidação da habitação de interesse social nos municípios, sendo que este processo de elaboração será tratado, no próximo capítulo, a partir do Município de Londrina. (grifos nosso).

Ressalta-se que paralelamente à construção da atual política habitacional, o governo federal passou a priorizar programas de grandes impactos. Em 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cujo objetivo foi incrementar investimentos públicos em áreas estratégicas e estimular o crescimento do país a partir de conjuntos estratégicos de infraestrutura social e urbana, logística e energética. Desse modo, o PAC constituiu-se num conjunto de políticas, diretrizes e ações econômicas voltadas para o crescimento brasileiro, tanto nos aspectos econômicos quanto nos aspectos sociais⁴⁰.

Bonduki; Rossetto e Ghilardi (2011) destacam que o setor habitacional foi contemplado entre as grandes linhas, através do investimento e estímulo ao crédito e ao financiamento. No ano de 2008, no âmbito do PAC Habitação, o governo federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida, a fim de viabilizar o acesso a um milhão de moradia para famílias com renda mensal até dez salários mínimos. Nesse enfoque, os autores apontam a importância da articulação desse Programa com as demais ações previstas no Plano Nacional de Habitação, pois através dessa proposta, o Ministério das Cidades passou a colocar a habitação de interesse social na agenda do país.

⁴⁰ Documento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=2194&cat=264&sec=29>>. Acesso em: 26 de jul. de 2011.

Paralelamente aos avanços representados pela criação de um aparato institucional, no Ministério das Cidades, é importante ressaltar a debilidade que representa sua fraqueza institucional. Segundo Bonduki (2008), o significado dessa fraqueza é referente ao papel destinado à Caixa Econômica Federal, um órgão estruturado especificamente para tratar o setor urbano e dentro dele o setor habitacional, enquanto agente operador e principal agente financeiro dos recursos do Fundo de Garantia, subordinada ao Ministério da Fazenda. Para o autor, é um equívoco a centralização dos recursos no âmbito de uma instituição financeira, devido seus paradigmas possuírem fins comerciais.

Em tese, o Ministério das Cidades é o responsável pela gestão da política habitacional, mas, na prática, a enorme capilaridade e poder da Caixa, presente em todos os municípios do país, acaba fazendo que a decisão sobre a aprovação dos pedidos de financiamentos e acompanhamento dos empreendimentos seja sua responsabilidade. (BONDUKI, 2008, p. 97).

Um dos exemplos mais claros de capitalização do setor habitacional foi justamente o Programa Minha Casa Minha Vida, criado pela Lei Federal 11.977/2009 e regulamentada pelo Decreto 6.962, de 17 de setembro de 2009. Tal Programa constitui-se num dos desdobramentos do Plano Nacional de Habitação e parte do Programa de Aceleração do Crescimento, foi anunciado num contexto de crise financeira internacional, vivenciada por diversos países desenvolvidos e subdesenvolvidos que enfrentavam seus impactos desde setembro de 2008. Esta crise também afetou o setor da construção civil, causando uma perspectiva de retração dos investimentos propostos para os tradicionais programas de produção habitacional. (ROLNIK; NAKANO, 2009).

Tais autores fazem uma análise da atual política habitacional em relação o Programa Minha Casa Minha Vida, de modo comparativo às ações desempenhadas pela política habitacional no período do BNH. Os autores chamam a atenção para alguns aspectos que podem tornar o pacote habitacional do referido Programa em meras armadilhas e falácias, até mesmo porque ele está inserido na relação direta existente entre o governo e as construtoras, através do setor bancário. Em seu início, visava alicerçar-se nas bases de uma política de ampliação do acesso ao crédito pelas diferentes formas de atendimento pelo setor privado, no entanto, seguiu *“sem conexão com qualquer estratégia urbanística ou fundiária e*

confundindo política habitacional com política de geração de empregos na indústria da construção civil". (ROLNIK; NAKANO, 2009, p. 4).

De acordo com estes autores, o anúncio dessas medidas anunciadas (além da ausência de várias outras) preveem um impacto urbanístico semelhante ao vivido no período do BNH. Esse fator fomenta a preocupação devido à atual proposta do governo federal em utilizar recursos do FGTS, proveniente dos trabalhadores, no financiamento para aquisição de imóveis em valores de até R\$ 600 mil reais, alterando o limite de até então, R\$ 350 mil reais. Essa medida dimensiona a não intenção governamental em assumir, de fato, o compromisso com a consolidação da política habitacional estruturada em um planejamento que partiu do SNHIS. (ROLNIK; NAKANO, 2009).

Assim, observamos que o Programa Minha Casa Minha Vida pode apresentar resultados muito mais significativos para as construtoras e empreiteiras do setor imobiliário, do que propriamente resolver o problema da questão habitacional no país. Muitos municípios vivenciam um canteiro de obras, dentre as possibilidades do atendimento da população de baixa renda e a real capacidade de pagamento desta demanda. Nesse contexto, um ponto a ser questionado se refere à consolidação da Política Nacional de Habitação no processo de planejamento. Enquanto os estados e municípios se esforçam para realizar o planejamento habitacional, tal Programa ocorre paralelo ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e vai à contramão do planejamento proposto.

Os dilemas do Programa Minha Casa Minha Vida são demandas que merecem outro estudo à parte, frente à política habitacional que ainda se encontra em processo de construção. Devido aos limites desse trabalho, a seguir daremos ênfase ao Plano Local de Habitação de Interesse Social, buscando demonstrar suas pretensões e como ele tem se estruturado no cotidiano do planejamento a nível local.

3.3 O PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NA PERSPECTIVA DE GESTÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL

A criação do Ministério das Cidades e a retomada do planejamento urbano e habitacional possibilitaram ao Governo federal uma série de ações, visando orientar o planejamento das ações públicas e privadas, bem como efetivar o direcionamento dos recursos existentes para o enfrentamento das necessidades habitacionais. Nesse aspecto, um dos grandes desafios para os estados e municípios conseguirem investimentos federais para habitação de interesse social, tem sido a elaboração de seus Planos Estaduais e Locais de Habitação de interesse social.

De acordo com Cunha e Melo Borges (2011), através do SNHIS, o planejamento habitacional se tornou um fator condicionante para o acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação. Esse planejamento passou a ser definido em lei (Lei 11.124/2005), enquanto a resolução de nº 24, de 18 de fevereiro de 2009, do Conselho Gestor do FNHIS definiu aos estados e municípios deveriam, obrigatoriamente, apresentar seus planos habitacionais até o dia 31/12/2010, para o acesso aos recursos não onerosos do FNHIS. O prazo foi prorrogado pelo período de mais um ano. (BRASIL, 2010).

A preparação e a capacitação institucional a nível local é de competência dos municípios, pois poderão receber os recursos disponíveis no FNHIS, além de se organizarem de forma articulada ao SNHIS. Nesse sentido, a criação de um Sistema habitacional, para o segmento de interesse social, estabeleceu *“a obrigatoriedade aos entes federados, de terem o seu Fundo e Conselho Local, além de elaborarem seus Planos Locais de Habitação de interesse Social.* (DAMÁSIO et al., 2010, p. 2).

O Plano Local de Habitação de Interesse Social, conforme o Brasil (2005) deve ser compreendido como:

[...] um conjunto de objetivos e metas, diretrizes e instrumentos de ação de intervenção que expressam o entendimento dos governos locais e dos agentes sociais, a respeito da maneira de como deve ser orientado o planejamento local do setor habitacional, especialmente habitação de interesse social, por meio de suas diversas modalidades de atuação, visando promover o acesso à moradia digna, especialmente aos extratos de mais baixa renda, tendo por

base o entendimento dos principais problemas habitacionais identificados na localidade. (BRASIL, 2005, p. 11).

O PLHIS deve ser articulado com o Plano Diretor, juntamente à sua legislação complementar, pois é no âmbito do Plano Diretor ou da Lei que regulamenta as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) dos municípios que ocorrem à efetivação do direito a cidade. Segundo Denaldi (2010), esses instrumentos definem os procedimentos e padrões urbanísticos especiais para produção destinada ao segmento de interesse social. Nesse sentido, o estabelecimento de mecanismos de regulação e controle sobre a produção habitacional, permite a existência da Habitação de Mercado, sem deixar que a habitação de interesse social seja servida dos equipamentos comuns da cidade.

Damásio et al. (2010) e Denaldi (2010) apontam o PLHIS sendo um documento condicionante de adesão ao Sistema Nacional de Habitação. No entanto, este documento deve ser entendido com um instrumento essencial no processo na retomada da perspectiva do planejamento para o setor de habitação de interesse social. Desse modo, o Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Habitação e com recursos oriundos do FNHIS e do OGU, lançou em 2007, a ação “Apoio à elaboração dos Planos Habitacionais de Interesse Social”, a fim de subsidiar os municípios na elaboração de seus Planos.

O referido documento, de acordo com o trabalho de Denaldi (2010), deve conter, no mínimo, um diagnóstico do setor habitacional e um plano de ação. Nesse enfoque, o diagnóstico serve como base de informações a respeito do déficit habitacional (quantitativo e qualitativo), além de ser uma referência sobre os assentamentos precários e o levantamento de suas características urbanísticas, ambientais, fundiárias e sociais. O PLHIS deve também estabelecer uma base capaz de estimar a evolução das necessidades habitacionais bem como dimensionar os recursos necessários ao enfrentamento do problema. Já o plano de ação, que constitui o PLHIS, consiste no conjunto de estratégias definidas para resolução dos principais problemas, principalmente aqueles referentes à habitação de interesse Social.

As determinações do Sistema Nacional de Habitação aos PLHIS são importantes, embora *“a obrigatoriedade e a abrangência de seus propósitos estabelecem uma pauta de difícil enfrentamento pelos entes federados”*. (DAMÁSIO

et al., 2010, p. 2). Dessa forma, também é recente o ideário de planejamento urbano ou habitacional no país. Portanto, os municípios de uma forma geral ainda não possuem uma estrutura preparada para o enfrentamento dos problemas presentes no cotidiano de seus territórios. Além do mais, a maioria dos municípios não possui capacidade suficiente para gestão de seus programas habitacionais e, por isso, geralmente terceirizam seus serviços.

Segundo a autora, supracitada, outro fator agravante do planejamento urbano na ótica dos municípios, refere-se à ingerência na descentralização da política habitacional, posta pela Constituição de 1988. Descentralizaram-se as obrigações, mas os recursos ainda continuaram centralizados sob a estrutura burocrática da Caixa Econômica Federal. Mesmo assim, a instituição do SNHIS e do FNHIS em 2005, permitiu que desde 2007, grande parte dos municípios passasse a definir ações descentralizadas através da elaboração de conselhos e planos de habitação de interesse social. Para o enfrentamento das dificuldades orçamentárias e institucionais, é que desde 2006 o FNHIS já tem disponibilizando os recursos, através do repasse fundo a fundo, para a ação de apoio à elaboração dos planos locais de habitação. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

Conclui-se que a estrutura de uma política pública requer todo um processo de organização, tanto de sua estrutura administrativa quanto da sociedade civil em seus processos de participação e luta pela garantia dos direitos de acesso aos serviços prestados. O desafio da atual Política Nacional de Habitação é, sem sombra de dúvida, consolidar a perspectiva do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, através do processo democrático de elaboração dos Planos Estaduais e Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

4 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DO MUNICÍPIO DE LONDRINA-PR

O presente capítulo retrata o processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Londrina-PR, sob a perspectiva de três eixos de análise: o planejamento, a participação popular e a gestão descentralizada. Inicialmente, discorre-se sobre o setor habitacional, destacando os principais instrumentos condutores da política habitacional no Município ao longo da existência de seu órgão gestor. Posteriormente, destaca-se a gestão da política de habitação municipal e sua adequação com as novas determinações da Política Nacional de Habitação de 2004. Por fim, apresenta-se o processo de elaboração do PLHIS, tendo como referência as reuniões do Conselho Municipal de Habitação, a capacitação institucional e dos conselhos para atuação no Plano, além da utilização de entrevistas realizadas com três sujeitos que atuaram diretamente na elaboração do Plano.

4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS E A POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE LONDRINA

A Companhia de Habitação de Londrina (COHAB-LD) é responsável pelas ações do setor habitacional do Município. Trata-se de uma sociedade composta por ações de economia mista⁴¹, criada pela Lei nº 1008, de 26 de agosto de 1965, na gestão do prefeito José Hosken de Novaes⁴², com o objetivo de equacionar o problema habitacional do Município. A COHAB-LD fora idealizada ainda em 1964, a partir da criação do Sistema Financeiro de Habitação e do Banco Nacional de Habitação. Também fez parte de um conjunto de instituições habitacionais impulsionadas pela Lei Federal 4.380/1965. (COHAB-LD, 2011).

Conforme abordagem realizada no primeiro capítulo do presente trabalho, a tentativa de estruturar a política habitacional brasileira, nesse período, ocorreu em três fases alicerçadas no tripé: Sistema Financeiro de Habitação, Banco Nacional de Habitação e Serviço Federal de Urbanismo. É importante ressaltar a

⁴¹ É a entidade dotada de personalidade jurídica de direitos privado, determinada por lei para a exploração de atividade econômica, cujas ações com direito a voto pertencem em maior parte ao poder público. Geralmente é determinada para exercer uma atividade que é própria da iniciativa privada, mas, por alguma razão qualquer, houve intervenção do Estado. (BERNARDI, 2007).

⁴² Governo municipal datado de 1963 a 1969.

relação da criação da COHAB-LD com o período de atuação do Banco Nacional de Habitação, em sua segunda fase, onde foram instituídos diversos órgãos de atuação nas políticas municipais de habitação. Portanto, a COHAB-LD é fruto das medidas institucionais do BNH, na criação de agentes do setor habitacional, tais como as demais COHAB's e INOCOOP's, dentre outras instituições e sociedades de créditos imobiliários, cuja finalidade era incentivar a produção de moradias populares.

Segundo Amorim (2011), na década de 1970, trinta e dois conjuntos habitacionais foram implantados no Município, somando um percentual de 34,7% do total implantado nas três últimas décadas do século XX. Muito embora esses empreendimentos habitacionais tenham sido distribuídos entre as regiões Norte e Sul da cidade, a maior parte de sua produção se concentrou na Região Norte do Município, tendo em vista o baixo valor dos terrenos. Já na década de 1980, foram construídos mais 40 conjuntos habitacionais, somando mais de onze mil unidades. Com uma baixa na produção habitacional, a década de 1990 contou apenas com 21,7% do total das moradias entregues nos períodos mencionados.

Ressalta-se que nos anos de 1980, surgiu a reflexão sobre a capacidade de intervenção do Poder Público no setor habitacional para produção de casas populares. Entretanto, tal expansão ocorrida entre estes dois períodos (1970-1980), enfrentou em seguida uma forte retração, tendo em vista a recessão econômica e a falta de recursos no BNH para atender as diversas COHABs instituídas no país. Nesse sentido, segundo Arretche (2002 *apud* LIMA, 2009, p. 31):

[...] das 44 companhias municipais criadas pelo BNH, 12 fecharam e mais de 20 redirecionaram suas atividades para a área de desenvolvimento urbano. A política social de habitação deixou de ser predominantemente produzida por intermédio de companhias municipais de habitação e passou a operar segundo linhas de crédito ao mutuário final.

A crise financeira que acarretou a falência do SFH na década de 1980, dentre outros problemas no cenário nacional, provocou o aumento do preço da produção habitacional, conseqüentemente, esses valores foram repassados aos associados finais dos empreendimentos. O valor excessivo das prestações fez com que as famílias de baixa renda não tivessem mais condições de arcar com os custos de seus imóveis, assim muitos mutuários deixaram de quitar suas dívidas. Todos estes fatores são apontados pela COHAB-LD (2011) como principais responsáveis

pelo agravamento da problemática habitacional, que fugiu ao controle municipal, principalmente a partir do final da década de 1980.

Cordeiro (2006) destaca que os projetos e programas habitacionais desenvolvidos pela Companhia Habitacional, ao longo de sua história, tiveram o papel de “amenizar” o problema habitacional, portanto, não passaram de ações específicas e pontuais. Martins (2007) ressalta que do total de empreendimentos residenciais entregues pela COHAB-LD entre os anos de 1970 e 2000, 55,7% foram financiadas com recursos do BNH; 40% pela Caixa Econômica Federal; do total restante, 1,9% foi financiado pela Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR)⁴³ e apenas 2% pela própria COHAB-LD.

Após a Constituição Federal de 1988, cada município teve que elaborar sua Lei Orgânica Municipal. Em Londrina, esta Lei foi promulgada em abril de 1989, onde a habitação é abordada no Título 5º - Da Ordem Econômica e Social, Capítulo 8º - Da Habitação, nos Artigos 200 a 202:

Art.200 – A política Habitacional do Município, integrada à do Estado e à da União, objetivará a solução da carência habitacional de acordo com os seguintes princípios e critérios:

1º - oferta de lotes urbanizados;

2º - estímulo e incentivo a formação de cooperativas populares e de habitação;

3º - atendimento, prioritariamente, a família carente que resida no município a pelo menos 2 anos;

4º - formação de programas habitacionais, pelo sistema de mutirão e autoconstrução;

5º - construção de moradias dentro de padrões de segurança, conforto, saúde e higiene.

§ único – fica assegurada a participação popular, na formulação e execução da política habitacional do município.

Art.201 – Na construção de casas populares, observar-se-á a proporcionalidade da área de construção, em relação ao número de pessoas, que a habitarão conforme a lei.

Art.202 – O município criará mecanismos de apoio à construção de moradias no meio rural, para pequenos produtores e trabalhadores rurais, através de recursos canalizados especificamente para este fim, sejam estes oriundos do próprio município, do estado ou da união. (D.I., 2002 *apud* CORDEIRO, 2006. p. 98).

⁴³ A Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR) é uma sociedade de economia mista cujo sócio majoritário é o Estado do Paraná. Foi instituída legalmente através da Lei 5.113 de 1965 (Estatuto Social da Companhia de Habitação do Paraná). Surgiu com o propósito de integrar ao Sistema Financeiro de Habitação, tendo como missão o equacionamento do *déficit* habitacional do Estado, prioritariamente, para a população de baixa renda. (PADILHA, 2007).

A autora assinala ainda que, embora estejam apontadas na Lei Orgânica Municipal, as diretrizes da Política Habitacional de Londrina, não foram consubstanciadas em uma política pública municipal.

A Política Habitacional de Londrina e sua Lei Orgânica do município, promulgada em 5 de abril de 1989, e ainda posteriores alterações em seu título 5º - Da Ordem Econômica e Social, Capítulo 8º - Da Habitação artigos 200 a 2002, limitam-se a estabelecer diretrizes genéricas. Porém, tais diretrizes não foram ainda consubstanciadas efetivamente em uma Política Habitacional Municipal. (CORDEIRO, 2006, p. 98).

Já na primeira metade da década de 1990, a administração municipal passou a apontar a preocupação em torno dos rumos negativos que a questão urbana e a questão habitacional foram tomando. A primeira ação que apontava para um planejamento ocorreu em 06 de setembro de 1993, quando foi editada a Lei Municipal nº 5.526, que dispunha sobre a criação do Fundo Municipal de Habitação e do Conselho Municipal de Habitação.

Cordeiro (2006) ainda destaca que a constituição do Fundo e do Conselho Municipal de Habitação tinha como objetivo propiciar o apoio e o suporte financeiro para os programas habitacionais voltados ao segmento de baixa renda. A iniciativa de criação destas instâncias colegiadas de controle social e de planejamento da política habitacional acabou sendo frustrada. No dia 15 de setembro de 1997, antes mesmo de sair do papel, por meio da Lei Municipal de nº 7.153, o Fundo Municipal de Habitação foi extinto, juntamente com o Conselho Municipal de Habitação, sem haver nenhum processo de discussão popular sobre sua viabilidade.

É importante recordar que entre as décadas de 1970 e 1990, o Município de Londrina foi marcado por administrações municipais de caráter eminentemente populista. Nesse contexto, ressalta-se a administração de Antônio Casemiro Belinati⁴⁴, conhecida como o período em que mais se produziu moradias

⁴⁴ Foi eleito Prefeito Municipal de Londrina em quatro ocasiões, sendo que exerceu o mandato em apenas três delas (1977-1982; 1989-1992; 1997-2000). Considerado um dos prefeitos mais populistas da história do País, foi cassado em seu terceiro mandato por improbidade administrativa, sob acusações de diversos crimes, dentre eles: superfaturamento de obras públicas, compra de votos, promoção pessoal com dinheiro público e criação de licitações fraudulentas. Retornou às urnas em 2008, vencendo as eleições municipais no segundo turno. Entretanto, em recurso aberto pelo Ministério Público Federal, foi impedido de assumir a Prefeitura tendo as prestações de contas reprovadas pela Câmara Municipal e pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

através de conjuntos de habitação popular. Apoiada em programas de habitação popular do governo federal, inicialmente a administração municipal adquiriu lotes em áreas longínquas, distantes do centro principal, como estratégia do então prefeito para o posterior atendimento e, conseqüentemente, o ganho de votos. (SILVA, 2003).

Conforme Silva (2003), o período que reflete essas três últimas décadas do século XX, vivenciou uma confluência de interesses na construção de habitações, a fim de suavizar a crise habitacional que afetava o Município. O autor destaca a administração Belinatti, cujo discurso disseminava a afirmação de que não haveria problemas com a falta de moradia devido à atenção do prefeito. Para o prefeito, não haveria tal problema porque “ele a forneceria aos habitantes”. Ao utilizar a expressão “o prefeito fornecia a moradia”, Silva (2003) se refere ao fato de que a população foi influenciada a acreditar que a casa era uma doação do então prefeito. Desse modo, uma política clientelista imperou no Município, com o tom de que a casa era um benefício concedido pelo prefeito e não que elas eram produzidas com recursos públicos.

A ausência de planejamento para o setor habitacional, que se materializava na multiplicação de moradias irregulares, passou a conviver com as novas determinações estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, a partir de 2001. Conforme mencionado anteriormente, o país como um todo passou a vivenciar o processo de construção dos instrumentos previstos pela política urbana, principalmente pelas exigências de aplicabilidade do Plano Diretor Participativo, bem como da Lei de Uso e Ocupação do Solo e da função social da propriedade.

Em julho de 1998, por meio da Lei Nº 7.632, o Município havia aprovado seu Plano Diretor, bem como a Lei de Uso e Ocupação do Solo por intermédio da Lei Nº 7485/1998. Como forma de garantir a aplicabilidade desses instrumentos, o Município passou a ordenar a função social da cidade, empreendendo mecanismos para impedir as ocupações crescentes em áreas de preservação permanente e fundos de vale, além do processo vertiginoso de ocupações irregulares de terras, que até então ocorriam frequentemente na cidade.

O início do ano 2000, que também marca o fim da era Belinatti na administração pública municipal, possibilitou ao setor urbano repensar sobre um conjunto de ações estratégicas impulsionadas pelo Programa Habitar-Brasil,

financiados com recursos do BID em parceria com o Orçamento Geral da União. Dentre as ações estabelecidas, a que mereceu mais destaque ocorreu por intermédio do Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI) que, segundo Cordeiro (2006), possibilitou o desenvolvimento do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS). A partir da experiência da construção do PEMAS e das ações de urbanização de assentamentos precários, outras ações foram impulsionadas no Município.

Para viabilizar a adequação dos processos de urbanização e produção habitacional, Cordeiro (2006) destaca o levantamento realizado pelo poder público municipal, entre 29/01/2001 e 28/02/2001, que apontava minimamente a situação urbana das áreas subnormais, representada por ocupações irregulares, por assentamentos e favelas. Este trabalho, coordenado pela administração do Prefeito Nedson Micheletti⁴⁵, possibilitou uma avaliação das ações corretivas do Poder Público, bem como um processo de erradicação às novas invasões. Nesse sentido, dentre outras ações realizadas pela COHAB-LD no período, destacam-se os projetos do Programa Habitar Brasil-BID, na região Oeste e na região Norte de Londrina, que serviram de base para intervenções focalizadas no investimento em infraestrutura urbana de algumas regiões da cidade.

O Programa Habitar Brasil-BID I, realizado na Poligonal⁴⁶ João Turquino/Maracanã, atendeu com moradias regularizadas um total de cento e dezesseis famílias, além das ações de infraestrutura e implementação de equipamentos coletivos, tornando-se referência na segunda proposta do Programa Habitar Brasil, da Poligonal Primavera, região norte de Londrina.

A proposta do segundo Programa Habitar Brasil-BID foi composta pela produção de 257 moradias, além de ações de saneamento básico, construção de equipamentos públicos, pavimentação asfáltica, trabalho de mobilização comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de renda. Em sua fase final, o Programa passou a ser alocado no orçamento do Plano de Aceleração do Crescimento, como parte das estratégias a nível federal, uma vez que o governo

⁴⁵ Governo datado de 2001 a 2008, período marcado pelo estímulo à organização da participação dos diversos segmentos sociais nas políticas públicas e conferências municipais.

⁴⁶ Por poligonal compreende-se o conjunto de empreendimentos formado por um número maior que cinco bairros aglutinados num espaço geográfico.

estava em busca de constante independência dos recursos internacionalizados, conforme mencionado no capítulo anterior. (OLIVEIRA, 2009).

Nas últimas décadas, os municípios têm vivenciado um conjunto de experiências, a partir da adequação urbana posta pela esfera Federal, que tem possibilitado uma organização do setor habitacional. Além do Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, a criação do Ministério das Cidades em 2003, também passou a empreender maior responsabilidade aos Municípios no que se refere à gestão local do planejamento habitacional, de maneira articulada à política urbana. Cabe destacar que a Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos, ocorrida em 2005, dentre outros processos de mobilização por meio das conferências das cidades e de habitação, já abordados nesse trabalho, teve peso essencial para refletir a gestão das cidades e a política habitacional de interesse social.

Em 2006, ocorreu a I Conferência Municipal de Habitação de Londrina, em decorrência da mobilização social por meio das pré-conferências e da aproximação entre os gestores públicos municipais e a população, a fim de pautar soluções para o enfrentamento da problemática habitacional do Município. Tal mobilização resultou na produção de três importantes documentos: a Política Municipal de Habitação, a Minuta do Projeto de Lei de criação do Conselho Municipal de Habitação de Londrina e a instituição do Fundo Municipal de Habitação de Londrina. Em dezembro do mesmo ano, o Município encaminhou ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, para a assinatura do Termo de Adesão, no qual se comprometeu a instituir por Lei o Conselho Municipal de Habitação e o Fundo Municipal de Habitação até o dia 31 de dezembro de 2007. (COHAB-LD, 2011).

Em julho de 2008, o Projeto de Lei 110/2007, que instituiu o Conselho Municipal de Habitação, foi submetido à Câmara Municipal de Vereadores, posteriormente, sendo aprovado e convertido na Lei nº 10.278, de julho de 2007. Modificado por quatro emendas no legislativo, a referida Lei foi atualizada pela Lei 10.613 de dezembro de 2008. Nesse mesmo ano, a Lei que instituía Conselho Municipal de Habitação foi submetida ao prefeito e, posteriormente, sancionada instituindo o Conselho Municipal de Habitação de Londrina.

Em 2009, após a realização de diversas pré-conferências, ocorreu a II Conferência Municipal de Habitação, para a discussão dos aspectos da

regularização fundiária e da legislação urbanística adequada à realidade local do Município. É importante ressaltar que o Conselho de Habitação do Município foi criado ainda na I Conferência Municipal de Habitação. Entretanto, os conselheiros eleitos naquela Conferência sequer chegaram a assumir o mandato. Desse modo, o Conselho só passou a funcionar efetivamente no ano de 2010, após a II Conferência Municipal de Habitação.

Com a posse, os novos membros do Conselho Municipal de Habitação assumiram grandes desafios, a fim de possibilitar ao Município a adequação frente aos processos de gestão, conforme a nova Política e o Sistema Nacional de Habitação. O empenho desenvolvido pelo órgão gestor da Política Habitacional do Município, desde a I Conferência Municipal de Habitação, demonstra o desafio a ser assumido pelo CMHL, a partir das exigências de integrar o Município às diretrizes do Ministério das Cidades e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

No que se refere às determinações para a gestão da atual Política Nacional de Habitação de Interesse Social, a presente contextualização limita-se a descrever e analisar como foi realizado o processo de elaboração do PLHIS no Município de Londrina.

4.2 A CONSTRUÇÃO DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE LONDRINA

Para viabilização desta fase do estudo foi realizado levantamento em diversos documentos, tais como: Contrato de Gestão do Plano Local de Habitação de Interesse Social, relatórios parciais e finais dos produtos⁴⁷ do Plano, além de Atas das reuniões do Conselho Municipal de Habitação referente ao período de julho de 2010 a julho de 2011. Fontes estatísticas e bibliográficas foram consultadas, bem como os principais jornais locais: Folha e Jornal de Londrina. Foi realizada observação participante em diversas reuniões do Conselho Municipal de Habitação e nas capacitações institucionais promovidas pelo Instituto Fazer, a fim de acompanhar diretamente o processo de elaboração do referido Plano.

Durante o desenvolvimento dessa pesquisa identificamos a necessidade de levantar os pontos de vista dos diferentes agentes envolvidos no

⁴⁷ Considera-se por produto do Plano, cada uma das etapas que o constitui.

processo de elaboração do PLHIS, de modo que as lacunas levantadas ao longo do trabalho pudessem ser preenchidas. Neste sentido, realizamos entrevistas a partir de um roteiro com questões semiestruturadas (APENDICE B). Participaram dessas entrevistas 03 representantes dos principais órgãos ligados à política habitacional e ao Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Londrina, a saber: Companhia Municipal de Habitação, Conselho Municipal de Habitação e Instituto Fazer.

Ao analisar os documentos referentes ao processo de elaboração do PLHIS, observou-se que este ocorreu por intermédio do Contrato de Repasse entre a Companhia de Habitação de Londrina e a Caixa Econômica Federal, vinculado ao Programa de Habitação de Interesse Social – Ação Apoio à Elaboração de Plano Local de Habitação de Interesse Social, do Ministério das Cidades.

Além dos recursos financeiros disponibilizados pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, o Município buscou a contratação de uma empresa por meio de licitação⁴⁸ para promover a elaboração do PLHIS e a capacitação institucional, bem como do Conselho Municipal de Habitação. É importante destacar que os critérios estabelecidos para seleção da empresa responsável, para elaboração do conjunto de instrumentos referente ao PLHIS de Londrina, estão presentes no Termo de Referência nº 034/2010⁴⁹.

O referido Termo de Referência apresenta um esboço do trabalho a ser desempenhado pela empresa contratada, pautando-se nas diretrizes da Política, do Plano e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, além de considerar a política municipal de habitação e o conjunto de instrumentos locais e da gestão orçamentário-financeiro, destacando-se: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. (COHAB-LD, 2010).

⁴⁸ O Processo de licitação para o Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Londrina ocorreu na modalidade Pregão Presencial sob o nº 009/2010-COHAB-LD. O Contrato de nº 000.766, entre a Companhia Municipal de Habitação e o Instituto Fazer foi assinado no dia 31 de maio de 2010. Disponível em: <<http://www.cohabld.com.br/licitacao/PREGAO-009-2010-.pdf>>. Acesso em: jun. 2011.

⁴⁹ Este documento apresenta um resumo dos serviços técnicos especializados a serem contratados para elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Londrina. O documento apresenta um esboço do que o Município dispõe no setor habitacional a servir de base para contratação do referido objeto. Disponível em: <<http://www.cohabld.com.br/licitacao/PREGAO-009-2010-TR-034-2010%20.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

O processo de contratação da empresa responsável pela elaboração do PLHIS, bem como pela capacitação institucional e do Conselho Municipal de Habitação, ocorreu em conformidade com a Lei 8.666/1993⁵⁰, onde o Município dispôs sobre as exigências postas pela Lei Federal 11.124/2005. Ainda no ano de 2010, a partir do decreto de nº 40, de janeiro de 2010 e publicado em 01 de fevereiro desse mesmo ano⁵¹, foi instituído um grupo de trabalho com a responsabilidade de atuar na fiscalização das ações e documentos referentes ao objeto de contrato para elaboração do PLHIS. Essas ações de fiscalização se concentraram diretamente na relação e nos trâmites burocráticos entre a Companhia de Habitação, o Instituto Fazer e a Caixa Econômica Federal.

O edital de licitação do PLHIS foi divulgado entre os dias 13 e 28 de maio de 2010, em diversos locais públicos, tais como: Diário Oficial da União, Jornal Oficial do Município, dentre outros jornais locais, além do quadro de avisos internos da COHAB-LD.

Após o período de divulgação, houve apenas um participante, no processo licitatório: o Instituto Fazer de Desenvolvimento Econômico e Social, que se tornou vencedor da licitação⁵². Cabe ressaltar que a proposta da licitante somou um montante de R\$ 64.829,78 (sessenta e quatro mil, oitocentos e vinte e nove reais e setenta e oito centavos) para o desenvolvimento do trabalho, que se constituiu em três etapas: Proposta Metodológica, Diagnóstico do Setor Habitacional e Estratégias de Ação (conforme anexo). Os valores somados foram divididos da seguinte forma:

⁵⁰ A Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 regulamenta o Artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, estabelece normas gerais sobre as licitações e contratos da Administração Pública, a esta Lei, subordinam-se órgãos da administração direta, fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista, além das demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (BRASIL, 1993).

⁵¹ Documento publicado no Jornal Oficial do Município, nº 1.211, de 01 de fevereiro de 2010. Aponta o grupo de trabalho, constituído por 08 profissionais da COHAB-LD, podendo ser composto por outros profissionais convidados para contribuir na elaboração do PLHIS. Documento disponível em: <<http://www1.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal1211.pdf>>. Acesso em: 20 de jul. de 2011.

⁵² A assinatura do contrato 000.766/2010, entre a COHAB e o Instituto Fazer, é datada de 07 de junho de 2010, disponível na Pg., 208. Seção 3, do Diário Oficial da União (DOU) de 23/06/2010.

Quadro 01 – Valores para elaboração do PLHIS de Londrina-PR

ETAPAS	VALOR POR PRODUTO
ETAPA I Proposta Metodológica	R\$ 12.965,96
ETAPA II Diagnóstico do Setor Habitacional	R\$ 32.414,89
ETAPA III Estratégia de Ação	R\$19.448,93

Fonte: COHAB-LD, 2010⁵³.

Para dar início às atividades de elaboração do PLHIS, a equipe do Instituto Fazer tomou como base os instrumentos legais já disponíveis no Município. A fim de agrupar um conjunto de estratégias para o planejamento habitacional, os documentos-base que orientaram os aspectos da gestão local da habitação no município de Londrina, bem como o marco legal do setor, foram os seguintes: Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (PEMAS), Política Municipal de Habitação, Conferências Municipais (2006 e 2009) e o Plano Diretor Participativo de Londrina, aprovado em 1998, mas, que se encontra em fase de revisão no legislativo. (COHAB-LD, 2011).

4.2.1 A discussão do PLHIS no Conselho Municipal de Habitação

A parte da pesquisa que se apresenta a seguir é resultante da sistematização e análise das atas de reuniões do Conselho Municipal de Habitação. Utilizou-se esse procedimento por compreender que as atas são documentos essenciais de registro de informações e por permitir a reconstrução da trajetória de discussão do processo de elaboração do Plano.

A fase preparatória, ou seja, a apresentação da Proposta Metodológica que compõe o Plano ocorreu na terceira Reunião Ordinária do CMHL, no dia 06 de julho de 2010. Nesse momento, o Instituto Fazer, juntamente com a COHAB-LD, delimitou os procedimentos que seriam adotados no decorrer do

⁵³ Resultado do Pregão Presencial nº 009/2010. Disponível em: <<http://www.cohabld.com.br/licitacao/PREGAO-009-2010-RESULTADO.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2011.

trabalho. A equipe de trabalho do Instituto Fazer apontou a contribuição de cada um de seus profissionais no decorrer do processo e, posteriormente, foi definida a execução do Plano em três etapas distintas, a saber: a Proposta Metodológica, o Diagnóstico do Setor Habitacional e o Plano de Ação para o setor habitacional.

Quanto às áreas profissionais que atuaram na elaboração do PLHIS, estas foram definidas no Termo de Referência, bem como especificadas no contrato 000.766/2010, entre a Companhia de Habitação de Londrina e o Instituto Fazer de Desenvolvimento Econômico e Social. As principais áreas envolvidas nesse processo foram: pedagogia, urbanismo, geografia, direito e administração, dentre outras.

Para discutir o processo de elaboração do PLHIS, é importante ressaltar quais foram os objetivos específicos que nortearam sua elaboração. São eles:

Orientar as ações do poder público e da iniciativa privada para que venham garantir o acesso à moradia adequada às famílias de menor renda, integrando a Política de Habitação de Interesse Social às políticas de desenvolvimento urbano e demais políticas públicas; - definir ações de curto, médio e longo prazo que ampliem o acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, infraestrutura, transporte, serviços, trabalho e lazer, respeitando as diretrizes de ordenamento e controle do uso e ocupação do solo, de preservação do ambiente natural e construído, garantindo a participação da comunidade; - possibilitar o acesso aos recursos públicos federais destinados à habitação de interesse social através da participação no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, e aos subsídios para as populações de baixa renda; indicar mecanismos que estimulem, prioritariamente, a produção de habitação para a população de baixa renda e que reduza o déficit habitacional do município de Londrina; - atender o território do município de Londrina contemplando áreas urbanas, a área urbana dos distritos rurais e da habitação rural *stricto sensu*, passíveis de intervenção do poder público, atendendo os critérios de adequação ambiental, urbanística e econômica financeira. (CMHL, 2010, ATA 3. REUNIÃO, p. 6).

Durante a terceira reunião ordinária do CMHL, o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Londrina, foi apontado pelo Instituto Fazer como o instrumento da Política Municipal de Habitação de Interesse Social e, principalmente, do planejamento do setor habitacional, sendo necessário o seu desenvolvimento através de processos participativos e democráticos. Nessa reunião, os conselheiros enfatizaram a importância da ampla divulgação à sociedade,

ressaltando a necessidade da participação pública, inclusive do prefeito municipal. Também é importante destacar a apresentação de duas propostas ligadas diretamente ao processo de elaboração do PLHIS: primeiro, a instituição de um grupo de trabalho para acompanhar o processo no Conselho; segundo, a realização de oficinas de capacitação e reuniões ampliadas junto à comunidade, viabilizando a democratização e a participação popular no decorrer da elaboração do Plano.

O Instituto Fazer e a COHAB realizaram três encontros, onde foram realizadas oficinas, com palestras e debates no intuito da capacitação institucional e dos conselhos municipais para atuação no PLHIS.

A etapa inicial de capacitação institucional compreende o primeiro encontro realizado nos dias 26 e 27 de outubro de 2010, com a participação aproximada de 60 pessoas, entre técnicos, gestores e representantes de Conselhos Municipais. Na realidade, o evento foi direcionado aos técnicos da COHAB-LD, às secretarias municipais e aos membros do CMHL e do Conselho das Cidades, mas, foi aberto à participação de outros interessados.

Esta etapa foi realizada através de palestras desenvolvidas pelo Instituto Fazer e abordou as seguintes linhas temáticas: a questão urbana no Brasil, através de um breve histórico que identificou as contradições da habitação no contexto capitalista de produção; a emergência do Estatuto das Cidades, como instrumento de regulamentação da Política Urbana no Brasil; a Política e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, demonstrando o Plano Nacional de Habitação e os parâmetros para a elaboração do PLHIS, como determinações do Ministério das Cidades.

A segunda etapa de capacitação institucional realizada nos dias 18 e 19 de novembro, contou com a participação aproximada de 50 pessoas, dentre os membros dos Conselhos de Habitação e das Cidades e representantes das principais secretarias ligadas à política de desenvolvimento urbano do Município. O encontro teve como objetivo discutir o horizonte temporal do PLHIS, a partir da realização de palestras e oficinas que abordaram os seguintes temas:

[...] as condições da legislação urbana que incidem sobre a questão habitacional, as condições institucionais para viabilizar a implantação do Plano Municipal de Habitação de Interesse social, as condições de infraestrutura urbana e condicionantes ambientais para o desenho

do PLHIS e, finalmente, as condições de carência qualitativa e quantitativa de habitações em Londrina. (COHAB-LD, 2011)

As ações desenvolvidas nessa etapa compreendem os aspectos do Diagnóstico do Setor Habitacional, dentre eles: a identificação das necessidades habitacionais presentes e futuras, bem como a relação do diagnóstico com a questão urbana e ambiental do Município. Nessa fase, notou-se que os dados apresentados pelo Instituto Fazer poderiam comprometer significativamente a elaboração do Plano, além da sua aplicabilidade, uma vez que se embasavam em fontes estatísticas ultrapassadas, não condizentes com a realidade atual do Município de Londrina⁵⁴.

A título de esclarecimento, os dados apresentados através de palestra realizada no dia 18 de novembro de 2010, em grande parte, foram baseados nos dados do Censo Demográfico de 2000. Até então, o IBGE não havia divulgado o seu último relatório referente ao Censo, o que após a prorrogação do Plano pelo Município, tornou obrigatório aos envolvidos a revisão do Plano, bem como a reformulação dos dados utilizados apresentados pela COHAB.

A partir da apresentação dos dados e das indagações dos técnicos do Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL) e da COHAB, foi possível observar que a dificuldade de implementação da política habitacional do Município está vinculada não apenas à falta de recursos para operacionalizar os serviços. A falta de diálogo entre os órgãos que tratavam as políticas setoriais: política urbana e política habitacional – Companhia Habitacional e Instituto de Planejamento de Pesquisas Urbanas de Londrina – e o número extremamente reduzido de profissionais para operacionalizar os programas de habitação para a população de baixa renda foram atribuídos como principais fatores responsáveis pelo agravamento da problemática habitacional do Município⁵⁵.

O resultado das discussões realizadas, durante a segunda etapa de capacitação institucional e dos conselhos, foi encaminhado ao CMHL e esteve em pauta na sua primeira reunião extraordinária, ocorrida no dia 26 de novembro e na oitava reunião ordinária, ocorrida no dia 13 de dezembro de 2010. A fim de pactuar o

⁵⁴ Mais tarde estes dados foram revisados, o que se constituiu no documento final do Plano. Disponível em: <<http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/cohab/cmhl/PLHIS/Horizonte-Temporal-do-PLHIS.pdf>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2011.

⁵⁵ Esses dados também podem ser vistos detalhadamente no documento final do PLHIS. Disponível em: <www.cohabld.com.br>. Acesso em 03 junho de 2011.

diagnóstico e o plano de ação do setor habitacional, o CMHL procedeu aos encaminhamentos necessários para finalizar o processo de elaboração do PLHIS. O diagnóstico do setor habitacional de Londrina, dentre outras determinações para regulamentação do Plano, apresentou um caráter específico das condições habitacionais do Município, devendo ser compartilhado e aprovado pelo CMHL. (CMHL, 2010, ATA 1. REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA).

A discussão do Plano de Ação, durante a oitava reunião ordinária do CMHL, dentre outros assuntos, permitiu observar que além do setor habitacional, os instrumentos da política urbana não consolidada no Município, também apresentaram inúmeros entraves para a elaboração do PLHIS. No sentido de definir os respectivos entraves, o Instituto Fazer apontou quatro eixos de avaliação: os instrumentos de planejamento da gestão urbana, o jurídico urbanístico, o tributário e financeiro e o da democratização da gestão urbana.

Destes, enfatiza-se apenas os eixos “planejamento da gestão urbana” e “democratização da gestão urbana”. Os demais eixos se referem especialmente às áreas contábeis, de direito urbanístico e de arquitetura, e não foram desenvolvidos devido ao foco delimitado para esse trabalho.

No que se refere o planejamento da gestão urbana, o Instituto Fazer detectou que não existia previsão de recursos para o Fundo de Habitação de Interesse Social no Plano Plurianual e indicou a necessidade de sua inclusão. Outro fator apontado se refere à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA). Na LDO, até o ano de 2010, o Município não havia definido as prioridades para investimentos em habitação de interesse social, o que deve ocorrer através de alteração da Lei. Até o final do PLHIS, tal alteração não havia se realizado.

O fator que chama atenção, é que embora o Município tenha todas essas dificuldades em relação à gestão da habitação de interesse social, foi justamente entre os anos de 2010 e 2011, que o setor logrou êxito em obter o maior volume de investimentos, através do Programa Minha Casa Minha Vida. Entretanto, devido a sua sistemática, as contratações desse Programa não passaram pelo controle do Conselho Municipal de Habitação e da própria COHAB. Destaca-se ainda, que o Programa acabou tirando de cena a maior parte dos assuntos das pautas referente ao PLHIS, conforme se pode visualizar nas atas do CMHL, bem

como no trabalho de conclusão de curso de Ferreira (2011), que aborda claramente sobre as discussões realizadas durante o ano de 2011.

Quanto ao eixo de democratização da gestão urbana, foi destacada a necessidade de capacitação para os conselhos municipais que apresentam interfaces com a política de desenvolvimento urbano⁵⁶, para atuação de forma coerente aos objetivos da Política Municipal de Habitação e do PLHIS. Quanto à consolidação do Fundo Municipal de Habitação, deu-se destaque à necessidade de dotação orçamentária própria do Município, ampliando seus objetivos, incluindo a produção de habitação de interesse social e definindo formas específicas de aquisição de lotes habitacionais.

É válido lembrar que o PLHIS foi traçado, com base nas propostas estabelecidas pela primeira Conferência Municipal de Habitação, durante a criação da Política Municipal de Habitação. Entretanto, outros instrumentos, tal como o Plano Diretor Participativo, realizado em 1998, revisado em 2008, e a proposta de Lei que define as Zonas Especiais de Interesse Social, dos quais o PLHIS depende diretamente, apresentaram sérias complicações que merecem uma análise especial referente à política urbana municipal. O Plano Diretor municipal e seus anexos estão tramitando, há mais de dez anos no Legislativo e já apresentam necessidades de novas alterações.

A análise do aparato legal e normativo, particularmente a Lei de ZEIS e a de Uso e Ocupação do Solo, ressaltou o fato de que em muitas situações este ainda está em fase de elaboração ou de aprovação pela Câmara Municipal, o que limita uma leitura adequada do impacto que estes provocarão. Além disso, a não regulamentação de diversos instrumentos do Estatuto da Cidade, já previstos no Plano Diretor Participativo do Município de Londrina, resulta em cenários de baixa previsibilidade. (COHAB-LD, 2011, p. 11).

Na oitava reunião ordinária do CMHL, outro fato que chamou atenção foi a discussão que se estabeleceu mediante ao prazo para elaboração do Plano. A visão do presidente do Conselho, que também é presidente do órgão gestor, e o consenso dos demais conselheiros foi que pela inviabilidade do prazo, para novos encaminhamentos, havia a necessidade de votar a aprovação do Plano, sugerindo que as correções e possíveis alterações fossem realizadas após a

⁵⁶ Identificamos nessa interface os seguintes conselhos: Conselho das Cidades, o Conselho Municipal de Habitação e o Conselho Municipal do Meio Ambiente.

finalização do Plano, de acordo com as orientações da Caixa Econômica e do Ministério das Cidades. (CMHL, 2010, ATA 8. REUNIÃO).

Quanto à entrega do Plano à Caixa Econômica Federal, é importante destacar que no final de 2010, o Ministério das Cidades ampliou o prazo de entrega aos Municípios até o dia 31 dezembro de 2011, conforme abordado no segundo capítulo desse trabalho. No dia 13 de dezembro de 2010, o Instituto Fazer apresentou a inviabilidade da finalização do Plano Habitacional no prazo acordado, sendo, portanto, orientado pelo Conselho Municipal de Habitação a solicitar a prorrogação do prazo contratado⁵⁷, a qual foi aprovada por unanimidade pelo CMHL, atendendo a importância do tempo para imprimir mais qualidade ao Plano. O contrato foi prorrogado por um período de três meses, ou seja, passou a valer até o dia 31 de março de 2011.

No dia 14 de março de 2011, quando ocorreu a décima primeira reunião do CMHL, houve a divulgação do recebimento de um ofício do Instituto Fazer, que estabelecia um calendário com as seguintes informações:

- dia 22/03/2011 – disponibilização de cópia eletrônica do material produzido (PLHIS) para os conselheiros do CMHL;
- dias 24 e 25/03/2011 – realização da terceira e última etapa de capacitação dos atores institucionais e conselheiros municipais;
- Dia 31/03/2011 – entrega formal completa da documentação estabelecida no Contrato.

O prazo previsto para o encerramento do contrato era até 31 de março de 2011. No entanto, no ano de 2011, o Plano entrou em pauta de discussão em fevereiro, na décima reunião ordinária. Cabe destacar ainda, que houve a retomada da discussão realizada na oitava reunião, onde o PLHIS já havia sido aprovado sem a devida finalização. Após o debate e a justificativa apresentada de que a situação era emergente, o conselheiro municipal de habitação e diretor técnico da COHAB, afirmou que o Plano seria entregue em tempo hábil. Nesse sentido solicitou um voto de confiança aos conselheiros para que prorrogasse o período de contrato com o Instituto Fazer.

⁵⁷ O prazo para realização do PLHIS foi prorrogado até o dia 31 de maio de 2011. Esse fato cabe destaque pelo que pretendíamos impor à nossa pesquisa, de certo modo, prejudicada pelas constantes prorrogações, o que nos impedia de poder trabalhar de imediato com dados oficiais do PLHIS.

Durante as discussões, houve o questionamento de transformar o Plano em Projeto de Lei, após sua finalização. Como a decisão de optar ou não pelo encaminhamento do Plano ao Legislativo e torná-lo em Lei é de responsabilidade do Conselho, foi esclarecido pelo conselheiro Jonas Vilar Pitz, que: *“na celebração do convênio com a Caixa e o Ministério, não existe a exigência que o Plano se transforme em Projeto de Lei, existe uma orientação”*. (CMHL, ATA 10. REUNIÃO, p. 12). A visão do conselheiro é que sempre existiu a preocupação, pelo cumprimento das determinações estabelecidas em lei, portanto, ele recomendou que essa discussão deveria ser realizada após a finalização do Plano.

Nesse sentido, a décima reunião do CMHL tratou as dificuldades de leitura do documento final do PLHIS, que seria encaminhado pelo Instituto Fazer, para análise dos Conselheiros, com um prazo inferior a uma semana para realização da última etapa de capacitação institucional dos conselhos. Essa observação pode ser constatada na indagação do conselheiro Gerson Guariente:

de novo vamos ficar com data apertada, o pessoal tem três meses para corrigir o que não havia sido aprovado porque faltou discussão, vão entregar toda a documentação terça-feira que vem, aí teremos um dia para ler. Nós precisamos de tempo, precisamos sentar, olhar. Acho que precisamos discutir entre nós esse Plano e já que não houve a necessidade de apresentá-lo no fim do ano, acho que não temos que ter pressa novamente de correr com isso. (CMHL, ATA 11 REUNIÃO).

A referida colocação reflete também a inquietação dos demais conselheiros, que passaram a falar na solicitação de uma nova prorrogação do prazo, com a justificativa de que não haveria tempo hábil para a releitura do Plano, bem como das correções que seriam apontadas na última etapa de capacitação institucional. Além do encaminhamento para prorrogação do contrato entre a COHAB e o Instituto Fazer, o Conselho decidiu por unanimidade adiar a data de realização da terceira etapa de Capacitação Institucional do PLHIS.

No intuito de apresentar as propostas preliminares do PLHIS, para discussão e aprovação junto à sociedade civil organizada, nos dias 28 e 29 de março de 2011, ocorreu à terceira etapa de Capacitação Institucional aberta aos conselhos municipais e à sociedade civil organizada. Nesta etapa foi apresentado o relatório final do Plano Local de Habitação de Interesse Social, a fim de que os

participantes apreciassem o seu conteúdo, que após aprovado seria encaminhado ao Conselho Municipal de Habitação para pactuação e, por fim, entregue à Caixa Econômica Federal.

Para finalização do Plano, que deveria necessariamente ser aprovado na respectiva etapa de capacitação institucional, houve a necessidade de revisão em alguns aspectos técnicos apontados pela equipe técnica da COHAB-LD e pelos participantes do encontro. É importante ressaltar que na ocasião foi levantada a necessidade de adequações do PLHIS, tendo em vista sua real aplicabilidade na política habitacional do Município. O ponto central das discussões foi justamente à aplicabilidade do Plano e sua futura execução foi remetido à discussão do CMHL, em sua décima segunda reunião ordinária.

Nessa reunião, ficou evidenciada a preocupação trazida pelos conselheiros, principalmente por aqueles que representam o poder público e pertencem ao quadro de profissionais da COHAB/LD, quanto ao “problema” que observam no PLHIS. Tal problema, muito mais do órgão gestor do que propriamente do PLHIS, pode ser claramente observado no seguinte relato de um representante do órgão gestor no CMHL:

O problema maior que vejo no PLHIS, é que o Plano vai atingir diretamente as atribuições da Cohab em relação à política de habitação. Se analisarmos hoje a política do Governo Federal, os convênios celebrados são entre União e Municípios. Dentro de uma regra de jogo, hoje a Cohab não existe dentro do contexto. (CMHL, 2011, ATA 12. REUNIÃO).

É possível observar nesse contexto, uma clara preocupação do conselheiro em que pesa o significado histórico da COHAB no Município. Por outro lado, não descaracteriza a perda de capacidade do órgão, enfrentada diante do novo modelo de gestão da política habitacional.

O conselheiro afirma que, a partir da aplicabilidade do Plano, a Companhia de Habitação pode acabar perdendo o seu caráter de promotora de programas e projetos habitacionais, o que pode transformá-la numa Secretaria de Habitação, transferindo a responsabilidade da gestão para outros setores. Na visão do conselheiro, essa transformação tornaria o processo de produção habitacional mais moroso, já que a COHAB-LD possui autonomia na busca direta pelos recursos

federais e faz diretamente os processos licitatórios para viabilizar a execução dos projetos. (CMHL, 2011, ATA 12. REUNIÃO).

Quanto aos demais aspectos que tiveram relação direta nas alterações de prazos do processo de elaboração do PLHIS, a décima terceira reunião ordinária do CMHL deixou claro que apesar do Plano já ter sido referendado, havia a necessidade de alteração de outros documentos. Entretanto, esses documentos já vinham sendo construídos no campo da política urbana municipal.

A nossa grande preocupação está na configuração dessa informação, ou seja, a base das informações. Isso já foi feito e agora está fazendo o processamento das ações do Plano e concomitantemente, estamos concluindo a minuta do Projeto da ZEIS que seria as Zonas Especiais de Interesse Social. Acompanhado da minuta desse Projeto de Lei vai o mapeamento da cidade com as especificações das zonas especiais que seriam um, dois e três dentro desse projeto, estabelecendo quais são as áreas que serão direcionadas para os novos assentamentos e onde estão as áreas passíveis de regularização. (CMHL, 2010, ATA 13. REUNIÃO).

Sobre os detalhes expressos pelo Instituto Fazer, na décima terceira reunião do CMHL, destaca-se: a necessidade de uma base de dados que alimentasse o diagnóstico realizado, bem como a necessidade de adequação do Projeto de Lei sobre as Zonas Especiais de Interesse Social. Tal projeto tramita na Câmara Municipal de Vereadores desde 2010 e não tem previsão de aprovação. A elaboração do PLHIS e sua articulação, com esses instrumentos da política urbana, permitirão a organização do setor habitacional, através do conhecimento da realidade habitacional baseada na demanda quantitativa e qualitativa do Município.

O esclarecimento acerca das divergências de informações presentes na base de dados do diagnóstico do setor habitacional, que implicava no atraso da aprovação do Plano, foi assunto relevante na décima quarta reunião do CMHL. As correções sugeridas ao PLHIS, esclarecidas pela Coordenadora do Instituto Fazer, Senhora Rosemeire Friedmann, apontam divergências referentes à falta de informações de dados constantes na base original fornecida pela COHAB-LD. Nesse sentido, conforme o Instituto Fazer,

Um exemplo das informações que tiveram que ser revistas se referiu aos Distritos e Patrimônios. Pela base de dados original o único distrito abordado era o de Guaravera, após o estudo detalhado através dos cadastros fornecidos pela Secretaria de Ação Social, CRAS, e Cad Único foram complementadas as informações sobre a situação que se encontram as famílias de baixa renda cadastradas na Ação Social e o déficit habitacional de Guaravera bem como dos distritos de: Lerrovile, Maravilha, Warta, Irerê, São Luis, Paiquerê, Espírito Santo, além dos Patrimônios Selva e Guairacá. (CMHL, 2010, ATA, 14. REUNIÃO).

Observa-se que a própria elaboração do PLHIS dependeu da articulação de outros órgãos, que não atuam diretamente na política habitacional. A contribuição de outras políticas, que já se consolidaram na utilização de sistemas de informação, é essencial para o reordenamento da política habitacional, bem como demonstra a necessidade do órgão gestor apoiar a construção de uma base de dados segura e confiável.

Identifica-se, que a principal contribuição dos participantes no processo de elaboração do PLHIS se refere ao apontamento da necessidade de revisão integral do Diagnóstico do Setor Habitacional. A construção desse instrumento, pautada em fonte de dados secundários⁵⁸, prejudicou sua própria confiabilidade. Essa revisão que abrangeu a correção dos dados relativos aos aglomerados urbanos e dos distritos, consagrou o referido diagnóstico numa somatória que indicou, até o período de elaboração do Plano, o total de 25.143 domicílios, correspondentes ao *déficit habitacional* do Município.

Para possibilitar maior compreensão e acompanhamento dos técnicos, conselheiros e demais segmentos, o Presidente do CMHL determinou que o documento fosse digitalizado e encaminhado para todos os conselheiros e após a devida leitura, o mesmo seria referendado pelo Conselho⁵⁹. Ao concluir as análises, no dia 04 de julho de 2011, na décima quinta Reunião do CMHL, o Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Londrina foi aprovado. Depois de encerrado o seu processo de elaboração, o relatório final do PLHIS foi encaminhado à análise da Caixa Econômica Federal, que sem contestação encaminhou sua aprovação ao Ministério das Cidades.

⁵⁸ As fontes utilizadas foram: Fundação João Pinheiro (2000) e dados do IBGE (2000).

⁵⁹ Durante esta reunião, o Presidente do CMHL informou sobre o envio de uma cópia do PLHIS aos demais órgãos e entidades do Município, como: IPPUL, Câmara de Vereadores, Universidades de Londrina, Sinduscon, Clube de Engenharia, e outras que manifestassem interesse.

Efetuada o registro histórico sobre a discussão do PLHIS, a partir das atas, passaremos a apresentar os dados coletados através das entrevistas que foram orientadas pelos seguintes eixos de análise: planejamento, participação e gestão descentralizada. Relembramos que os dados foram levantados junto a três representantes (INSTITUTO FAZER, COHAB e CMHL) que participaram diretamente neste processo de elaboração.

4.2.2 O Planejamento

Baptista (1981) destaca que o planejamento é realizado a partir de um processo metodológico de aproximações sucessivas, onde o centro de interesse é a situação definida como objeto de intervenção. Essas aproximações compreendem um conjunto dinâmico de variáveis que se realizam de forma permanente, de modo geral, em todos os tipos e níveis de planejamento.

Geralmente o planejamento é aplicado à definição de atividades necessárias para atender problemas determinados, bem como à organização diante de fatores essenciais, como a disponibilização de recursos e prazos para sua execução. Neste sentido, segundo Kahn (1971 *apud* BAPTISTA, 1981 p. 19) o desencadeamento do planejamento ocorre a partir de estímulos ou pressões, concebidos como instigadores ou fatores desencadeadores do processo que o determina. Tais fatores representam circunstâncias de ações cotidianas, demandadas por alguns aspectos citados por Baptista (1981), dos quais sistematizamos os seguintes:

- exigências de agências de financiamento;
- transferência do poder decisório para novas lideranças;
- necessidade de fundamentar novos programas;
- necessidade de utilizar recursos escassos para atender grandes problemas.(BAPTISTA, 1981, p. 19).

Dentre os aspectos ressaltados observa-se que planejar é uma decisão política, que além de resultante desses estímulos, requer necessários instrumentos de acompanhamento consciente da ação planejada como política permanente de intervenção. Conforme a autora, ainda que o planejamento seja considerado um processo contínuo e dinâmico, proveniente desses estímulos, o

comum é que a elaboração de planos, de programas ou projetos ocasionais acabem se limitando aos prazos, se não houver um rigoroso acompanhamento consciente “da ação planejada como política permanente intervenção”. (BAPTISTA, 1981, p. 20).

O planejamento foi apontado pelos sujeitos de nossa pesquisa como a principal importância do PLHIS para a cidade de Londrina. Em geral, os entrevistados vêem o Plano como elemento norteador da política habitacional, que permitirá ao Município atender de forma mais adequada à população de baixa renda e gerenciar o processo de ocupação do seu espaço habitado. A seguir, apresentamos alguns fragmentos que visam ilustrar tal avaliação:

*[...] eu vejo o Plano como um **norte**, um início para a gente construir a política de habitação a partir de um balizamento que seria esse estudo preliminar, esse planejamento inicial. (COHAB).*

[...] eu acho o Plano muito importante porque se você não norteia os rumos da cidade para o futuro você não sabe onde ela vai chegar. Então eu acredito que essa seja a importância fundamental do Plano Local de Habitação de Interesse Social que é nortear a política habitacional da cidade para o futuro. (CMHL).

Então o plano traz todas as possibilidades de um acompanhamento, ele aponta como acompanhar, como avaliar, como os vários segmentos podem participar do processo. (INSTITUTO FAZER).

Ao observar o PLHIS como instrumento que pretende nortear o setor habitacional, os relatos apresentam a concepção do planejamento tratado por Baptista (1981), que aponta o seu aspecto racional como forma prática de direcionar as ações de forma consciente. Neste sentido, promovem a compreensão através da racionalização da ação, tendo em vista que a própria palavra “planejamento” não se evidencia em todos os relatos, mas convergem para a temática.

No relato do representante da COHAB, destacamos que ao considerar o Plano como estudo preliminar o sujeito demonstra que o planejamento habitacional ainda não está acabado. De fato, depois de elaborado ele deve ser divulgado para que seja compartilhado pela sociedade, de forma que ela possa conhecê-lo, acompanhá-lo, além de fiscalizar sua aplicabilidade na política habitacional de interesse social do município de Londrina.

A novidade trazida pelos sujeitos é que o PLHIS consiste em um instrumento específico que pretende organizar o setor habitacional, servindo como instrumento indicador do poder público para execução de serviços destinados ao interesse social. Através do acompanhamento e da avaliação das ações que serão implementadas nos níveis de curto, médio e longo prazo, o poder público poderá direcionar ações e reduzir o processo irregular de ocupações presente no histórico habitacional do Município, bem como atender de forma mais efetiva a demanda existente por moradia na cidade.

A perspectiva de planejamento apresentada pelos entrevistados vai de encontro com o objeto principal do PLHIS, ou seja, promover o sentido ampliado da habitação de interesse social, compreendendo que o Plano também contém subsídios importantes para consolidação dos instrumentos da política urbana que ainda não foram contemplados através do Plano Diretor Municipal, que integra a política de desenvolvimento urbano.

O acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, também surgiu como um dos aspectos mais relevantes da elaboração do PLHIS para a cidade de Londrina, como foi expresso pelo representante da COHAB:

A inicial importância do PLHIS é o cumprimento de um dever legal para o Município se habilitar junto ao Ministério das Cidades. Para receber recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social os municípios precisam ter esse plano desenvolvido.

Embora essa informação tenha surgido apenas no relato do representante do órgão gestor da política habitacional, queremos chamar a atenção do leitor que, ao retomar às atas do CMHL, que tratam acerca das discussões do PLHIS, a questão do orçamento era reiteradamente lembrada. Na ocasião, as discussões do PLHIS no CMHL, bem como as reportagens realizadas por jornais locais⁶⁰, com profissionais envolvidos na elaboração do Plano, davam a clara impressão de que o interesse sobre os recursos do SNHIS se sobrepunha à importância do planejamento habitacional. O mesmo entrevistado afirmou ainda que:

⁶⁰ ELORZA, Telma. Londrina começa a fazer Plano de Habitação. **Jornal de Londrina**, Londrina, 27 de outubro de 2010.

[...] foi feito um trabalho, contratado uma empresa para realizá-lo e é importante o Município de Londrina ter cumprido essa obrigação de ter o Plano Local. (COHAB)

Ainda que seja explícita a compreensão do PLHIS como um dever legal e requisito para habilitação do Município junto ao SNHIS, corre-se o perigo do Plano ter sido apenas mais um instrumento elaborado pelo Município, simplesmente, pela obrigação ou pelo interesse no acesso aos recursos não onerosos do FNHIS. Alertamos que, caso isso ocorra, esse Plano poderá tomar o mesmo rumo de outros instrumentos da política municipal de desenvolvimento urbano que ainda não foram consolidados, sequer saíram do papel.

Os entrevistados apontam que o Plano é específico da habitação de interesse social, entretanto, não deve ser desvinculado da política de desenvolvimento urbano. Nesse sentido, é importante esclarecer que até a aprovação final do PLHIS, ocorrida em julho de 2011, o município de Londrina ainda não havia consolidado as ZEIS, bem como não havia finalizado o processo de revisão do seu Plano Diretor. Neste sentido, o representante do Instituto Fazer destaca que:

O Plano é fundamental para o planejamento global da cidade, ele aponta para a questão habitacional, mas, também define que o planejamento urbano necessita de uma nova dinâmica, e o que a gente aponta é que é preciso que o IPPUL tenha condições de realizar esse planejamento urbano. (INSTITUTO FAZER).

Referindo-se ao planejamento global, o PLHIS passa a ser compreendido num sentido mais amplo, ou seja, o planejamento da cidade que perpassa pela necessidade de se definir o planejamento urbano. Pensar o planejamento habitacional nessa perspectiva requer ações que possibilite ao Município o gerenciamento do processo de ocupação e de adequação de seus habitantes ao espaço habitado. Por isso, corrobora-se a afirmação de Cordeiro (2006), que destaca que a cidade deve ser pensada na perspectiva de totalidade, de forma que a rede de serviços públicos, infra-estrutura e o acesso dos habitantes aos equipamentos sociais devem ser característicos do entorno da moradia.

Isso também aparece no seguinte relato do representante da COHAB:

[...] porque a habitação não é só a casa, mas, são discutidas outras questões em relação à ocupação fundiária, à regularização fundiária, diversos assuntos que interagem com a questão habitacional.

O atendimento à demanda habitacional através da perspectiva de regularização fundiária, já destacada neste trabalho a partir do Estatuto da Cidade, tem como objetivo garantir o direito de moradia às pessoas que vivem na informalidade. Por isso, concordamos com a afirmação de Bernardi (2007 p. 300) que a urbanização e a regularização de áreas como favelas e assentamentos, devem seguir a critérios específicos, portanto, “*diferentes do restante da cidade*”.

A importância do PLHIS para a cidade de Londrina reafirma a possibilidade dos gestores conhecerem a real necessidade habitacional da população e consolidá-la de fato como política de desenvolvimento urbano, tal como apresenta o representante do Instituto Fazer:

O Plano, além de focar as pessoas que estão precisando de habitação, ele aponta para a fragilidade da legislação urbana de Londrina que não institucionalizou os instrumentos do Estatuto da cidade, e que pode ser uma estratégia positiva na gestão do espaço urbano.

Observamos que a importância do PLHIS está além de caracterizar as pessoas que vivem em situações de risco e precisam de uma casa. Destaca-se nesse contexto a importância geral dos componentes do Plano, como o diagnóstico do setor habitacional e as estratégias de ação adotadas para implementá-lo, que podem colaborar para que o Município proceda a adequação da sua legislação urbana às necessidades de um crescimento democrático e sustentável da cidade.

Ao apresentar a importância do planejamento habitacional para a cidade de Londrina, buscamos também conhecer a visão dos sujeitos quanto às principais características do processo de elaboração do PLHIS. Os sujeitos enfatizaram muito mais as dificuldades do que propriamente os pontos positivos e pontos negativos durante a elaboração do PLHIS. Destacamos, inicialmente, que o único ponto positivo apresentado pelos sujeitos como principal característica do PLHIS se refere ao diagnóstico do setor habitacional:

“[...] Londrina, como as demais cidades brasileiras, não tinha um programa que pudesse diagnosticar a situação real do seu setor habitacional”. “[...] a COHAB contratou uma empresa especializada para fazer esse diagnóstico, e foi através desse diagnóstico que o pessoal integrante do Conselho Municipal de Habitação acabou por aprovar o PLHIS”. (CMHL).

Segundo Baptista (2011) o diagnóstico é um estudo que consiste na compreensão e na caracterização global de uma determinada realidade, é a fase do planejamento em que a investigação e a reflexão tornam-se meios operativos e programáticos no empreendimento de determinada intervenção. Conforme a autora, a análise do diagnóstico deve ser considerada sob a perspectiva de um conjunto dinâmico de informações que devem ser alimentadas constantemente no decorrer do processo.

Queremos ressaltar que, embora o diagnóstico tenha adquirido o *status* de principal característica do PLHIS, diversas foram as dificuldades para sua finalização. A falta de informação, bem como a inconsistência dos dados apresentados pela COHAB ao Instituto Fazer para construção do diagnóstico foram fatores determinantes pela morosidade durante o processo de elaboração do Plano. Essa dificuldade pode ser constatada através dos seguintes depoimentos:

Londrina ainda administra informações de forma muito convencional. Os dados não dialogam entre si, os conceitos não são homogêneos e, quando tentamos organizar essa informação isso foi um caos. (INSTITUTO FAZER).

[...] houve uma grande dificuldade com o órgão fiscalizador que é a Caixa Econômica Federal, houve um vai e volta de trabalhos apresentados que dependiam de correções, então nós demoramos um tempo bem considerável em relação ao previsto por conta dessa necessidade de refazer algumas questões. (COHAB).

É válido lembrar que até o ano de 2010, o Município de Londrina não dispunha de um diagnóstico que permitisse identificar sua demanda e as projeções futuras sobre seu *déficit* habitacional. Posteriormente, o relato do representante da COHAB demonstra que a apresentação desses dados era inconsistente, diante dos ofícios e solicitações da entidade fiscalizadora, ou seja, a Caixa Econômica Federal.

O representante do Instituto Fazer declarou ainda que os dados fornecidos pelo órgão gestor tornaram a elaboração do PLHIS ainda mais morosa,

uma vez em cada etapa que os produtos eram entregues pelo Instituto Fazer, as ações precisavam de nova revisão. Se já não bastasse a inconsistência das informações apresentadas pela Companhia, tal como identificamos na análise documental, com a divulgação do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de 2010, tornou-se obrigatório ao Município rever a elaboração de seu diagnóstico, ainda que ele não tenha sido sequer finalizado.

Outro problema que encontramos foi em relação ao processo de transição dos dados do Censo do IBGE de 2000 para os dados de 2010. Como estávamos trabalhando com os dados de 2000 e logo que saíram dados de 2010 tivemos que refazer uma série de informações [...]. (INSTITUTO FAZER).

A dificuldade quanto a inconsistência das informações também fez parte do relato do representante do CMH, que destacou:

É importante a gente ressaltar aqui que houve obstáculos porque a cidade é complexa, possui muitas desigualdades sociais como todas as cidades brasileiras, então houve assim uma dificuldade até para diagnosticar uma realidade localizada. Porque a própria população não fornece dados reais, então houve sim obstáculos, mas no geral o trabalho foi muito bem feito, a equipe do Instituto Fazer, a COHAB, o Conselho sempre estiveram envolvidos. (CMHL).

Devemos ter o cuidado para não cair no erro de culpar a população pela inviabilidade do fornecimento completo dos dados solicitados. De fato, ao mesmo tempo em que essa população não apresenta os dados reais, é necessário verificar até que ponto ela detém essas informações. Neste sentido, fica implícito no relato do sujeito que a dificuldade em diagnosticar uma realidade também decore do fato de que esta população nem sempre tem o acesso às informações básicas sobre suas próprias condições de moradia.

Uma grande preocupação demonstrada no relato dos entrevistados é quanto ao aspecto de incerteza presente no contexto da Política Nacional de Habitação. O depoimento a seguir demonstra um dos principais motivos dessa preocupação:

Porque cada governo que entra lança o seu programa de governo, o seu projeto de governo. E a gente tem que se adaptar se quiser conseguir os recursos. Então nem sempre o planejamento que a

gente faz acaba vingando, porque a gente faz um planejamento para atuar na produção habitacional para uma determinada faixa de renda e às vezes naquele determinado momento não existe nenhum recurso para aquela faixa. (COHAB).

Neste relato fica explícita a dependência do Município frente aos recursos federais para investimentos nos programas direcionados ao segmento de baixa renda, confirmando também o que já havíamos identificado neste trabalho, sobre a ausência de orçamento próprio da política habitacional do Município. O representante da COHAB relatou, ainda, que tal incerteza faz com que a aplicação dos recursos seja direcionada para uma faixa de renda maior, haja vista que o Município não tem orçamento próprio e os programas disponibilizados pelo governo federal nem sempre estão adequados ao setor de baixa renda que concentra o maior *déficit* habitacional.

Muito embora o Município tenha encontrado dificuldades com relação ao orçamento da política habitacional, ele ainda estava se estruturando do ponto de vista do seu planejamento. É esse aspecto que os sujeitos demonstraram, unanimemente, como principal dificuldade encontrada no processo de elaboração do PLHIS:

Outro fator que eu considero agravante e que foi complicador é que o município estava numa euforia de produção habitacional em cima do Programa Minha Casa Minha Vida e situações que a gente analisava aqui num determinado momento, três meses depois elas haviam sido alteradas. (INSTITUTO FAZER).

Agora no caso da habitação para baixa renda através do Programa Minha Casa Minha Vida, apesar de ser para camada de baixíssima renda, nosso planejamento não será fácil de manter. E não será fácil, porque a iniciativa privada vai construir as unidades habitacionais onde for de seu interesse, mas também onde for viável e economicamente executável. (COHAB)

Tivemos algumas questões, recentemente, referente ao Programa Minha Casa Minha Vida, que está sendo implementado na zona norte de Londrina, onde invadiram algumas casas. Saiu até no jornal muita gente questionando o projeto [...] (CMHL).

A partir dos depoimentos verifica-se que a principal contradição apresentada foi a concomitância da elaboração do PLHIS, adotando a proposta do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, quando o próprio governo

federal canalizou os principais recursos, não vinculados ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, à adesão dos municípios ao Programa Minha Casa Minha Vida. Os relatos apontaram claramente que este Programa se desenvolveu em paralelo à elaboração do PLHIS e foi totalmente na contramão da proposta de planejamento e de organização do setor habitacional, que com tantos esforços vinha sendo realizado.

Tal contradição entre a proposta do PLHIS e a execução do Programa Minha Casa Minha Vida é que, enquanto o primeiro veio disciplinar o ordenamento da cidade para a habitação de interesse social, o segundo não respeitou o planejamento proposto. E ainda que tenha atendido uma mínima parcela do segmento de interesse social, sua relação ocorre diretamente entre o setor bancário e as indústrias da construção civil. Tanto, que o próprio representante do órgão gestor expressou sua preocupação quanto à relação entre a atuação das construtoras, já que elas não possuem vínculo com o planejamento estabelecido e sequer participaram do processo de elaboração do PLHIS.

Em geral, as demais dificuldades encontradas na elaboração do PLHIS, estiveram ligadas à necessidade de adequação dos instrumentos da política de desenvolvimento urbano à política de habitação de interesse social, conforme pode ser observado nas seguintes declarações:

[...] tínhamos algumas leis tramitando na câmara, como a Lei de ZEIS que não estavam aprovadas e que em cima das quais não podíamos projetar nada, e até hoje elas não foram aprovadas. E até o final do processo de elaboração do PLHIS o Conselho ainda não era deliberativo, ele era um Conselho consultivo e isso reduzia o poder político do Conselho, sua autonomia para deliberar sobre o Plano. (INSTITUTO FAZER).

Tivemos também outras dificuldades, como a que tivemos para adequar o nosso PLHIS com os outros programas, com a ZEIS e com o Plano Diretor. Mas, eu vejo essas dificuldades em relação aos instrumentos urbanos dum ponto de vista que eu considero natural, porque se trata de um assunto novo. (COHAB).

Nós tivemos algumas dificuldades sim, mas, esse pessoal que foi contratado pela COHAB, através também do Conselho de Habitação, foi um pessoal muito capacitado. Essa equipe fez um trabalho extremamente importante, principalmente no que se refere a articular o planejamento com as Zonas Especiais de Interesse Social. (CMHL).

É comum entre os relatos a necessidade de aprovação da Lei de ZEIS para que a habitação adquira, de fato, a característica do interesse social, uma vez que é através delas que o Município pode destinar espaços ociosos da cidade para produção habitacional e defini-las como áreas destinadas ao atendimento do segmento de baixa renda. A articulação entre a política habitacional e a política urbana, através do PLHIS pode ser compreendida como um processo essencial que pretende combater a segregação espacial, bem como a especulação imobiliária e o processo desordenado de ocupação irregular presente no Município. Através desses instrumentos pretende-se que os ocupantes dessas áreas tenham o acesso integral aos equipamentos sociais que constituem a cidade em sua totalidade.

A novidade apresentada nestes relatos foi a menção feita pelo representante do Instituto Fazer em relação ao papel que coube ao Conselho Municipal de Habitação. O Conselho não era deliberativo, o que inviabilizava qualquer possibilidade de decisão dos conselheiros sobre a política habitacional, conforme exigência do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social para o repasse dos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social⁶¹.

Diante dos limites desse item, não cabe aqui aprofundarmos acerca do Conselho, uma vez que se trata de um instrumento de controle social e de participação popular. Entretanto, dimensionamos apenas a dificuldade mencionada pelo sujeito quanto ao planejamento da política habitacional, já que pelas determinações do Ministério das Cidades é que ele se propõe de forma participativa entre a sociedade.

4.2.3 A participação popular no processo de elaboração do PLHIS

Nesse trabalho, vimos que o processo de descentralização político-administrativa, indicado pela Constituição Federal de 1988, trouxe uma nova perspectiva para a democratização das políticas públicas que passaram a ser de responsabilidade da gestão local. Quanto a isso, Jovchelovitch (1998) já apontava que na medida em que ocorre a participação nas políticas sociais, viabiliza-se a descentralização desejada, ou seja, a participação torna-se o fundamento da

⁶¹ A função deliberativa do CMHL foi aprovada pela Lei nº 11.283, de 04 de agosto de 2011.

democratização de uma política, representando o espaço de engajamento dos cidadãos.

No processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social a participação dos diversos atores sociais é determinada pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, bem como disposta pela Resolução de nº 02/2006, do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Todavia, é de responsabilidade do Município definir como ocorrerá a discussão e a pactuação com a sociedade, das etapas referentes Plano, a saber: a Proposta Metodológica, o Diagnóstico do Setor Habitacional e as estratégias de ação, adotadas para estabelecer medidas de organização do setor habitacional de interesse social.

Destaca-se que o município de Londrina não realizou uma mobilização específica para promover a participação em torno do processo de elaboração do PLHIS. A definição da adoção desse procedimento metodológico pode ser ratificada pelo seguinte depoimento:

No Município de Londrina não realizamos uma mobilização popular para construção do PLHIS. Por quê? Porque vínhamos de duas ou três atividades na área da habitação que já havia trabalhado diretamente com a população em reuniões e oficinas [...] (INSTITUTO FAZER).

O relato enfatiza a utilização de propostas criadas através de instrumentos participativos já constituídos pelo poder público municipal em torno da política de habitação e da política urbana, estabelecidas através do Plano Diretor e da construção das Zonas Especiais de Interesse Social. Tais instrumentos integram a política urbana do município de Londrina, entretanto, ainda não foram consolidados. Ressalta-se ainda, que as atividades em torno das ZEIS também definiram um Grupo de Apoio, cujos representantes integraram o Conselho Municipal de Habitação e participaram durante todo o processo de elaboração do PLHIS.

De acordo com a Resolução de nº 04/2006, do CGFNHIS, é de fundamental importância a discussão das etapas de elaboração do Plano em espaços participativos já constituídos no município com a finalidade compatível à disposta pelo SNHIS. Entretanto, as estratégias adotadas pelo Município, através da

utilização das propostas resultantes da construção desses espaços, diferem do que trata a referida Resolução sobre a possibilidade de discussão do PLHIS nas referidas instâncias de participação.

A contradição presente na metodologia adotada pelo Município é que, das propostas tiradas das conferências municipais de habitação (2006-2009), bem como do resultado das discussões sobre as ZEIS (2008), o Município de Londrina ainda não tinha iniciado o processo de elaboração do seu Plano Local de Habitação de Interesse Social. Ou seja, as referidas ações se desenvolveram muito antes da proposta de realização do PLHIS.

Se a discussão sobre determinados instrumentos tinha suas especificidades na política de desenvolvimento urbano, é possível questionar: em que ponto o processo de elaboração do PLHIS de Londrina correspondeu à perspectiva da gestão democrática ou de planejamento participativo proposto pela Política Nacional de Habitação? Se o Município ainda não havia iniciado o processo de elaboração do seu PLHIS, quando ocorreram as discussões sobre as ZEIS e as conferências municipais de habitação, pode-se inferir que a comunidade não debateu sobre ele.

A ausência de participação da comunidade é um dos aspectos recorrentes no relato dos sujeitos e interferiu diretamente na elaboração do Plano. Na visão de todos os entrevistados, a participação não apresenta uma história auspiciosa na política habitacional do Município:

Nós havíamos participado de dois processos onde a população foi mobilizada, houve reuniões em todos os assentamentos, favelas. [...] e a gente percebia que a motivação da população para discutir a política de habitação era praticamente zero. (INSTITUTO FAZER).

[...] nós tivemos inúmeras reuniões abertas para a comunidade, convocando a comunidade, mas, a participação da comunidade com toda sinceridade foi pouca. Nós esperávamos que a população se interessasse mais, em todos os programas, em todos os projetos. (CMHL).

A participação eu acredito que foi muito aquém do que a gente esperava, principalmente da comunidade, da sociedade civil organizada, e, principalmente os órgãos técnicos e científicos como as universidades, que se eu não me engano não teve um participante representante de universidade. (COHAB).

Inicialmente, aponta-se a realização de ações que tinham como objetivo a mobilização popular em torno de outras etapas da política urbana. Posteriormente, chamam a atenção para o processo de elaboração do PLHIS, destacando que o interesse da comunidade sobre a política habitacional sempre foi muito baixo. Eles destacam que o interesse da população deveria ser maior, já que a habitação possui um significado muito importante para as famílias que estão constantemente enfrentando a luta por moradia.

No depoimento do representante do Instituto Fazer, destaca-se o interesse inexistente da população para discutir apolítica de habitação do Município. O mesmo apontou, ainda, que o Município dispunha de vários conselhos; entretanto, eles funcionam somente pelo estímulo do próprio poder público e, por isso, muitas vezes se reduzem meramente ao atendimento das necessidades burocráticas, conforme já abordamos durante o trabalho. Ele acredita que a população ainda não percebeu a força para atuar de forma organizada pelos interesses coletivos, algo que só será possível a partir do interesse comum da população, algo que depende exclusivamente da população.

Segundo o representante do Conselho Municipal de Habitação, a mobilização foi realizada e houve intenso trabalho de mobilização junto à comunidade. A ausência de participação é atribuída pelo conselheiro ao próprio aspecto histórico de exclusão da população frente aos meios de informações e de tomadas de decisões no setor habitacional.

Eu acredito que houve uma grande dificuldade no sentido da participação, porque muitas pessoas que participaram às vezes elas não tinham a qualificação para entender a complexidade do assunto da habitação. Eu vi isso, e você que também participou, você sabe, você viu isso, muitas vezes as pessoas dão suas opiniões, pedem a palavra, mas elas não conhecem a realidade, até porque elas nunca foram, digo assim, até citadas para participar do processo, então as pessoas não conhecem. (CMHL).

O processo de participação na elaboração do PLHIS, de acordo com os debates do CMHL, foi realizado justamente para que a sociedade civil participasse. Ainda que ela não tenha participado como deveria, podemos inferir que a culpa não foi apenas da população. Ao apresentar o aspecto de ausência da participação no PLHIS, apresenta-se a contradição na forma em que a sociedade foi

convidada a participar do processo, ou seja, se ela não foi capacitada para tal, também não dispunha de condições suficientes para exercê-la com qualidade.

É importante lembrar que durante as reuniões do CMHL, ocorreram propostas de realização de encontros a fim de promover a participação da sociedade civil e do poder público municipal na elaboração do PLHIS. Entretanto, esses encontros, tiveram mais o caráter de anunciar o trabalho realizado pelo Município, do que propriamente envolver a participação no processo, conforme destacam os entrevistados:

Por mais que a gente faça uma abertura para participação social, nem sempre atende a expectativa que a gente acha que deveria ter a contento, mas, chegamos ao final com um trabalho bem qualificado. (COHAB).

Do meu ponto de vista, por causa da urgência da aprovação desse Plano, até mesmo por causa dos programas habitacionais, o Plano foi aprovado às pressas, mas ele ainda merecia uma discussão mais apurada em relação a todos os segmentos da sociedade londrinense. (CMHL).

Ao evidenciar o desinteresse da população, demonstra-se a inexperiência do município de Londrina quanto à capacitação para participação na política habitacional de interesse social. Por outro lado, o amadurecimento político se apresenta como necessidade urgente para que a participação ocorra, a partir do próprio interesse da sociedade. Nesse sentido, corrobora-se a afirmação de Gonçalves (1990 *apud* Bernardi, 2007), que destaca que a participação não se limita a referendar, executar e dar sugestões; é necessário antes de tudo, que a população tenha condições para exercê-la, através do debate de propostas, da deliberação sobre elas, mudando o próprio curso de ação estabelecido pelos coordenadores e formular alternativas de ação.

Ainda, segundo o relato do representante do Instituto Fazer, a população não percebeu a força que tem para atuar de forma organizada pelos seus interesses, algo que só será possível a partir do interesse coletivo. É nesse sentido, que concordamos com Bento (2003), quando afirma que a participação só pode ser potencializada à medida que os cidadãos passam a ser chamados para participar como tais e não meramente para aprovar instrumentos e leis de interesses corporativos. De acordo com o autor, é preciso que essa participação não seja um

mero instrumento de consulta, “à maneira de uma pesquisa de mercado, nem focada em questões técnicas ou gerenciais, senão que deve compreender a possibilidade de discutir e deliberar sobre questões políticas”. (BENTO, 2003, p. 249).

4.2.4 A gestão descentralizada

No que se refere à descentralização da política habitacional em Londrina, ressalta-se o cumprimento da adesão ao Sistema Nacional de Habitação, desde dezembro de 2006⁶², e a constituição do Conselho Municipal de Habitação, também aprovado em 2006, mas que só passou a funcionar efetivamente a partir do ano de 2010.

No contexto da gestão descentralizada, o trabalho buscou investigar qual a avaliação dos entrevistados em relação à gestão descentralizada da política de habitação de interesse social do Município. Identificou-se que o processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social, contribuiu como um indicador para que o Município possa investir na gestão da política habitacional.

Inicialmente, cabe pontuar que o Município não possui a capacidade necessária para realizar a gestão preconizada pela Política Nacional de Habitação, tal como é demonstrado pelo seguinte depoimento do representante do Instituto Fazer:

A COHAB não tem o controle da gestão da política urbanística, a COHAB é um órgão executor da política de habitação. Quem coordena a política urbanística é o poder executivo municipal tendo por base o Plano Diretor. [...] tudo isso será ou não realizado de acordo com a dinâmica da política local. Se nós não lograrmos adequar a legislação urbanística, revermos algumas questões de IPTU e coisas desse tipo, a COHAB por si só não altera a política urbanística”. (INSTITUTO FAZER).

Este relato confirma que a capacidade do Município realizar a gestão da política habitacional não depende apenas das decisões da COHAB-LD. A comunicação entre os órgãos, que já foi apontada como um desafio para o planejamento da política habitacional, também se torna um desafio para a

⁶² Data de publicação do termo de adesão, assinado entre a Prefeitura de Londrina e o Ministério das Cidades. Disponível em: <http://portal.cnm.org.br/sites/6700/6745/situacao_municipios_Lei_11124_0104_2011.pdf>. Acesso em: Jan. de 2012.

perspectiva de gestão descentralizada da política habitacional em Londrina. Nesse sentido, o representante da COHAB declara o seguinte:

A responsabilidade e a capacidade do município em fazer a gestão da política de habitação de interesse social é um assunto de extrema responsabilidade. Para isso é necessário adotar e respeitar o planejamento que é feito, não adianta inventar moda.

Para o entrevistado, respeitar o planejamento realizado através do Plano Local de Habitação de Interesse Social é possibilitar ao Município a capacidade de cumprir os desafios propostos pelo referido instrumento. No entanto, já foi apontado pelo representante do Instituto Fazer, que o respeito ao planejamento também irá depender da dinâmica local, ou seja, se a gestão é local o Plano é indispensável. Mas, a resposta à implementação do Plano depende também da população, tanto pela demanda por moradia quanto pelo acompanhamento da efetividade da habitação integrada à política de desenvolvimento urbano.

A capacidade de gestão municipal é um aspecto que poderá ser ampliado através da implementação do PLHIS. Sobre a atual capacidade de gestão do Município os sujeitos relatam que a estrutura institucional da Companhia de Habitação é o próprio aspecto inviabilizador da execução da política habitacional de interesse social. Tal conclusão pode ser ratificada nos seguintes fragmentos da avaliação dos sujeitos:

A estrutura da COHAB enquanto operadora da habitação foi criada nos moldes duma Companhia, mas, com a estrutura de um Sistema Financeiro, como se fosse um banco. Mas, hoje nós estamos em outra época, a COHAB não é banco. (COHAB).

Eu vejo, na verdade, a falta do gestor público em trazer para o quadro da COHAB uma renovação de profissionais que dê o dinamismo que a cidade merece. Já faz muito tempo que a Companhia não repõe esses profissionais. A COHAB tem poucos profissionais, então os trabalhos que tem sido feito ocorrem pela garra daqueles profissionais que estão lá. (CMHL).

Inicialmente, do ponto de vista institucional, Londrina teria que sofrer alguns ajustes, deveria ter um reordenamento institucional da própria COHAB. Hoje nós temos um Conselho que é deliberativo, a lei do Conselho mudou durante o processo de construção do PLHIS. (INSTITUTO FAZER).

Ambos os relatos demonstram que a capacidade de gestão do Município para executar a política de habitação de interesse social está comprometida, devida fragilidade institucional e administrativa do seu órgão gestor. Evidencia-se ainda que a simples vontade dos profissionais que atuam na instituição não é suficiente para dar o dinamismo que a cidade merece. Sobre a vontade política dos profissionais, corrobora-se a afirmação de Nogueira (1998, p. 194), que aponta a necessidade de vocação para a atuação no serviço público, *“com base na articulação do conhecimento científico, criatividade, conduta ética, visão política e sensibilidade social”*.

A necessidade de modernização do órgão gestor, expressa pelos sujeitos, é um dos aspectos que demonstra o desafio para o Município se capacitar do ponto de vista da gestão da política habitacional. Durante a análise do conteúdo das atas do Conselho Municipal de Habitação, já havia sido demonstrada a resistência dos conselheiros, principalmente àqueles ligados à COHAB-LD, quanto à modernização do órgão gestor. No próprio relato do representante da COHAB, observa-se que esta necessidade tornou-se urgente, tendo em vista o atual contexto em que o órgão se insere.

A novidade apresentada no relato do representante do Instituto Fazer destaca que a capacidade da gestão da política habitacional não se resume meramente às ações assumidas pela COHAB-LD. Por sua vez, retrata a importância do Município constituir o seu Conselho e do Fundo Municipal de Habitação, apontando o avanço e a adequação do Município ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. É possível analisar que a constituição do Conselho Municipal de Habitação no Município, por si só é uma expressão que demanda à COHAB a revisão de suas atribuições, principalmente, no que se refere à necessidade de sua democratização e controle social.

Submetido ao controle social, o Plano Local de Habitação de Interesse Social amplia a perspectiva da gestão habitacional ao nível local. Nesse sentido, o Município também deve ter a responsabilidade pelo seu orçamento, conforme destaca o representante do Instituto Fazer:

Pela primeira vez Londrina tem uma destinação orçamentária para o Fundo Municipal de Habitação, uma coisa que deveria ter sido comemorada com fogos de artifícios, pois é a primeira vez que se tem recursos do orçamento para a habitação de interesse social. É

pouco dinheiro, é quase que insignificante, mas é uma demonstração de que o município vai investir, que o município possui vontade política de investir. (INSTITUTO FAZER).

Ao apresentar este avanço para a gestão da política habitacional de interesse social, o entrevistado compreende que a proposta do Sistema Nacional de Habitação parte da relação entre o Fundo Nacional de Habitação e o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. Neste sentido, ele relatou que caberá ao Conselho acompanhar e deliberar sobre as ações do setor, na medida em que o Plano Local de Habitação de Interesse Social se tornará o indicador das necessidades habitacionais para o segmento de interesse social.

Se adotada pelo Município, a organização da gestão permitirá o atendimento da população de forma mais eficiente, bem como as ações poderão ser compartilhadas entre os diversos órgãos que constituem as demais políticas de desenvolvimento urbano. Sobre a necessidade da revisão do formato da gestão habitacional em Londrina, identifica-se a seguinte avaliação presente no depoimento do representante do Instituto Fazer:

[...] como Secretária, ela teria uma potencialidade de intervenção na política habitacional de uma forma mais abrangente, porque ela dialogaria com as outras secretarias que possuem impactos diretos com a Habitação que são: IPPUL, Secretária de Obras, Secretária de Planejamento, Secretária do Meio Ambiente, CODEL, e a relação entre essas políticas seriam mais horizontal. (INSTITUTO FAZER).

Na avaliação desse sujeito o principal desafio para implementação do Plano Local de Habitação de Interesse Social, é a necessidade da gradual substituição da COHAB por uma secretaria municipal de habitação. A demonstração de que a modernização do órgão gestor é um desafio, sucede pelo seguinte motivo:

Existem resistências em transformar a COHAB em secretaria até porque existe uma história, existe um conjunto de funcionários que também possuem carreiras, mas, no Plano apontamos os problemas que demonstram que a COHAB deveria ser substituída por uma secretaria e gradativamente ser dissolvida, pois, se ela enfrentasse uma nova crise do setor imobiliário como o da década de 90 ela não sobreviveria. (INSTITUTO FAZER).

Tal apontamento torna explícita a resistência da transformação da Companhia de Habitação em uma secretaria. A gestão burocrática, centralizada na

esfera de um único órgão ainda não foi superada em Londrina, fato que também dificulta a concretização da descentralização nas decisões tomadas na esfera da gestão local. Muito embora haja quem se oponha a substituição da COHAB por secretaria de habitação, compreende-se que através dela o Município teria maior poder de decisão e controle por efetivar a gestão compartilhada com outros setores, inclusive a sociedade civil

O perfil do gestor público também foi apontado pelo representante do CMHL como desafio para implementação do Plano Local de Habitação de Interesse Social:

Eu acredito que se houver vontade política do mandatário do município, onde você una as forças de um programa, de um trabalho ou de um levantamento que se constituiu num programa, então o chefe do executivo poderá dar uma direção para a COHAB, para o IPPUL, para a Secretaria de obras, para que esses programas possam ser implementados. (CMHL).

O conselheiro compreende que tornar a política habitacional mais eficiente, antes de tudo, depende da capacidade e do compromisso do gestor em relação a determinada política pública. Nessa perspectiva, Nogueira (1998) já afirmava que o gestor que se necessita hoje, difere do gestor privado. Ele precisa, antes de tudo, ser técnico e político, responsável e competente para articular as ações e propostas, bem como negociar com os demais atores sociais que ainda não estão cientes e não se imbuíram da noção dos seus direitos.

Dentre suas competências encontra-se a vontade política, de modo que a atuação do gestor esteja voltada para a democratização, transparência governamental e, principalmente, voltada para a relação entre o Estado e a sociedade civil nas políticas públicas. Compreende-se a vontade política, como aspecto essencial para que o Município, em sua organização, possa cumprir o planejamento proposto e estruturar seu órgão gestor para que ele possa atuar na perspectiva para a qual ele foi construído: a habitação de interesse social.

Ao percorrer a trajetória da política habitacional de Londrina, conclui-se que o Município sempre seguiu a dinâmica dos programas do governo federal. Arelado a esse contexto, encontra-se a dificuldade em realizar a gestão da política habitacional de interesse social vinculada à falta de clareza ao que se propõe o PLHIS. A ausência da participação social na elaboração de seu planejamento

habitacional também é outro aspecto que demonstra o desafio da gestão descentralizada na política habitacional.

Dentre as propostas de gestão descentralizadas para a política habitacional, destaca-se que o segmento de interesse social tem avançado ao tramitar da vontade política dos municípios para a responsabilidade e compromisso do órgão gestor. Cabe salientar que a elaboração do PLHIS não é a garantia de que ele será executado. Mas, depende significativamente da atuação do Conselho Municipal de Habitação, no exercício efetivo do seu papel de controle social, acompanhando, fiscalizando e tornando explícito aos demais segmentos da sociedade que o Município tem um Plano Local de Habitação de Interesse Social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação de mestrado buscou conhecer o processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Londrina, realizado entre junho de 2010 e julho de 2011.

Para iniciar esse processo, partimos de um estudo sobre o histórico da política habitacional brasileira, buscando compreender como ela se constituiu enquanto política pública. Observamos que a intervenção do governo federal no setor habitacional, antes da Constituição Federal de 1988, foi quase inexistente e ocorreu em paralelo ao processo de desenvolvimento industrial brasileiro. Observamos que não houve nenhuma definição de planejamento, tanto do setor habitacional quanto da área urbana, nos diversos órgãos que foram instituídos com o propósito de solucionar o problema habitacional da população de baixa renda.

No primeiro capítulo, onde apresentamos a trajetória da política habitacional antes da Constituição Federal de 1988, notamos que as medidas mais abrangentes de intervenção estatal ocorreram no período do regime militar, como resposta às péssimas condições de moradia da população. Embora o BNH tenha provocado um considerável efeito quantitativo, sua atuação não consolidou nenhuma proposta de planejamento. Com o objetivo de promover o financiamento habitacional para o atendimento da população de baixa renda, privilegiou mais aos interesses de média e alta renda e favoreceu os interesses da indústria da construção civil, fugindo de seu objetivo que era resolver o problema da habitação de interesse social.

No segundo capítulo, destacamos a Constituição Federal de 1988 como o marco legal para a gestão das políticas sociais no Brasil. Nesta linha consideramos a descentralização da política habitacional como resultado das reivindicações dos movimentos de luta por moradia e pela reforma urbana. A perspectiva de municipalização por, um lado, foi marcada pela ausência da capacidade institucional dos Municípios para investimentos destinados ao setor de habitação de interesse social. Por outro lado tornou a gestão dos serviços mais próximos da população, permitindo aos municípios o conhecimento da sua demanda e da realidade local.

Na lógica da democratização da política urbana, a descentralização do setor habitacional só foi regulamentada como responsabilidade dos municípios através do Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257 de 2001 - e teve maior impulso a partir da estruturação do Ministério das Cidades em 2003. O Estatuto da Cidade estabeleceu a gestão democrática como um exercício coletivo entre o Estado e a sociedade civil, organizada ou não, como forma de implementação da política urbana no Brasil. Esta proposta permitiu considerar que o planejamento da política habitacional na perspectiva da política de desenvolvimento urbano deve ser aprovado, acompanhado e efetivado o pleno exercício do controle social através dos diversos segmentos sociais.

No terceiro capítulo, estudamos a estrutura da atual Política Nacional de Habitação de 2004, cujo órgão gestor é o Ministério das Cidades. A Secretaria Nacional de Habitação, bem como o Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, estabelecidos pela Lei Federal nº 11.124, de 2005, possibilitou a construção de uma política habitacional integrada à política nacional de desenvolvimento urbano. Esta proposta de ação tem fortalecido consideravelmente a perspectiva de gestão descentralizada da Política Habitacional de modo que o atendimento destinado ao segmento de baixa renda passa a ser garantido legalmente.

Considerando a elaboração do PLHIS pelos estados e municípios, como uma das condicionalidades, definidas pela atual Política Nacional de Habitação para o acesso aos recursos federais não onerosos, descrevemos a importância do planejamento e a proposta de consolidação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Nesse contexto, compreendemos que a implantação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social tem como foco dar estabilidade à política habitacional em todo o território nacional. O Plano Local de Habitação de Interesse Social, articulado com os demais instrumentos que integram a política urbana – os planos diretores e as ZEIS - trazem efetividade à política habitacional numa perspectiva de que habitação não pode ser destituída do contexto urbano.

No quarto capítulo estudamos ainda os antecedentes da política de habitação a nível municipal, considerando a necessidade desse resgate histórico para contextualizar o planejamento habitacional realizado em Londrina. Isso nos

permitiu retratar como o Município atuou nessa área a partir da estruturação da Companhia de Habitação para atender a população de baixa renda. Nesse sentido, o Município tentou ao seu modo administrar os problemas da habitação de interesse social, seguindo a dinâmica dos programas habitacionais disponibilizados pelo governo federal, sem nenhuma iniciativa de investimento do poder público municipal.

Foi realizado também um registro histórico das discussões concernentes à discussão do PLHIS no Conselho Municipal de Habitação. Notamos que a grande preocupação dos conselheiros e agentes envolvidos na elaboração do Plano estava relacionada ao atendimento das exigências do Ministério das Cidades para que o Município tivesse o acesso aos recursos do FNHIS. Tal discussão acabou sobrepondo a importância do planejamento local proposto pela política habitacional, salientando que o Conselho também estava aprofundado nas discussões do Programa Minha Casa Minha Vida, dado que foi confirmado na pesquisa de campo.

Através da pesquisa documental questionamos ainda a aprovação do Plano, na oitava reunião ordinária do Conselho. Consideramos um equívoco a “confiança na empresa licitada”, apresentada como justificativa de que o Plano deveria ser aprovado às pressas, sem mesmo ele ter sido finalizado. Esse questionamento faz pertinência aos demais instrumentos da política urbana, elaborados pelo Município que sequer foram implementados devido ao jogo de interesses persistente em suas discussões no legislativo. A análise desses instrumentos teve uma abordagem transversal em nosso trabalho, uma vez que eles dependiam de emendas para atender o PLHIS e o encaminhamento não podia ser deliberado pelo Conselho, que era apenas consultivo.

Para aprofundar o teor da pesquisa, abordamos ainda a visão de representantes dos órgãos envolvidos diretamente com a elaboração do Plano, quanto ao processo de elaboração do PLHIS. Através dos depoimentos coletados, nos apropriamos de três categorias de análise para investigar a avaliação dos sujeitos quanto à composição do referido processo.

Para tecer as considerações finais deste trabalho, ressaltamos alguns aspectos na avaliação dos entrevistados sobre a importância do Plano Local de Habitação de Interesse Social para a cidade de Londrina. Eles demonstraram clareza na compreensão de que a execução do PLHIS é uma exigência do Ministério

das Cidades e, foram além, quando apontaram o planejamento como a principal importância do PLHIS. A perspectiva do planejamento global, apresentada em um dos relatos também nos fez refletir que a habitação de interesse social requer pensar que a moradia não pode estar desvinculada do contexto urbano. Nesse contexto, o cidadão deve ter o acesso aos equipamentos que constituem a cidade e o acesso às demais políticas públicas que as constituem.

Quanto à participação social no processo de elaboração do PLHIS, já havíamos identificado na análise documental, a falta de clareza tanto dos conselheiros quanto dos gestores neste processo. A ausência da participação nos levou a refletir, que, se o próprio órgão gestor encontrou dificuldades para execução do PLHIS, realizado juntamente com a empresa licitada, essa dificuldade também refletiu na população que historicamente nunca foi convidada a participar das discussões da política de habitação. Neste sentido, os próprios depoimentos dos entrevistados expressam o preconceito à participação social, quando julgam que a sociedade civil não tem qualificação para exercer tal debate sobre a temática da habitação.

Ao discutir a participação no processo de elaboração do PLHIS, também destacamos a principal dificuldade quanto à dinâmica contraditória da política habitacional. Conforme os depoimentos comprovaram, a proposição do Programa Minha Casa Minha Vida, desenvolvida paralelamente ao planejamento da habitação de interesse social, demonstra a clara regressão da perspectiva de consolidação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Já havíamos apresentado, no terceiro capítulo, que a proposta inicial do referido Programa era resolver o problema da construção civil, aliada à proposta de atender em maior parte a população de baixa renda. A avaliação dos sujeitos quanto a essa preocupação corresponde, mais uma vez, ao efeito quantitativo do programa desconsiderando o planejamento da habitação de interesse social, uma vez que os recursos são repassados diretamente às construtoras e empreiteiras sem a necessidade do Fundo de Habitação e muito menos do Conselho.

Convém destacar que a postura dos entrevistados também representou a defesa de cada órgão inserido no processo de elaboração do PLHIS, durante sua discussão no CMHL. Entretanto, eles expressaram os limites e as possibilidades da política habitacional a partir da elaboração do Plano, apresentando

que no aspecto local o Município ainda tem dificuldades na capacidade de gestão da política habitacional de interesse social. É nesse sentido que eles apontaram ainda para a importância do diagnóstico do setor habitacional, apontando para a demanda que requer investimentos massivos, mas, antes de sua execução o planejamento realizado deve ser respeitado.

Conclui-se que a relação do PLHIS com os aspectos de desenvolvimento institucional, articulação com a política urbana, e a ausência de um sistema de informação integrado trazem ao contexto a necessidade contínua de revisão do PLHIS e de capacitação institucional tanto do órgão gestor quanto do Conselho. Ressaltamos que a aplicabilidade do Plano, também irá depender do diálogo entre a COHAB-LD e os demais órgãos que possuem o controle da gestão da política urbana. Buscar o apoio da sociedade civil durante sua implementação é decisiva para que a política habitacional possa se consolidar na perspectiva integrada do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

Espera-se que o resultado desta pesquisa possa contribuir para a reflexão sobre a gestão da política habitacional brasileira, mas, principalmente, que ela possa subsidiar novas discussões e servir como base para uma futura avaliação sobre a maneira como PLHIS de Londrina está sendo executado. Embora tenhamos apontado limites e desafios, cabe registrar que o Plano Local de Habitação de Interesse Social é extremamente relevante para a cidade, especialmente por ter retratado a realidade local do setor habitacional e fundamentar os compromissos que devem ser assumidos pelo seu órgão gestor.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Marcos Henrique de. **O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o direito à moradia: avanços e limites na perspectiva da reforma urbana.** Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, Rui de Britto; SILVA, Pedro Luiz B. (org.). **Descentralização e políticas sociais.** São Paulo: FUNDAP, 1996.
- AZEVEDO, Sergio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação.** Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização.** Barueri: Manole, 2003.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria.** 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.
- _____. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq.urb:** Revista eletrônica de arquitetura e urbanismo, n. 1. 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: 02 abril de 2011.
- BOLAFFI, Gabriel. **A casa das ilusões perdidas: aspectos socioeconômicos do Plano Brasileiro de Habitação.** São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 1977.
- BRASIL, Lei Federal nº 7.739/1989. **Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7739.htm>. Acesso em: 06 de maio de 2011.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Guia de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social: SNHIS.** Brasília: Ministério das Cidades, 2005; 2008.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação e Consórcio PlanHab. **Plano Nacional de Habitação: contribuições dos seminários regionais.** Brasília: Ministério das Cidades, 2008. (Caderno PlanHab I).
- CARDOSO, Adauto Lucio. **Desigualdades urbanas e políticas habitacionais.** Observatório das Metrôpoles, 17 dez 2007. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetrolopes.net/pega.php?f=1&arquivo=download/adauto_desig_urb_polhab.pdf>. Acesso em: 27 julho de 2010.
- CARMO. Edgar Candido do. **A política habitacional no Brasil pós Plano Real (1995 – 2002): diretrizes, princípios, produção e financiamento: uma análise**

centrada na atuação da Caixa Econômica Federal. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

COHABS, Associação Brasileira de. **Histórico e missão**. Disponível em: <<http://www.abconline.org.br/AABC.aspx?id=1>>. Acesso em: jun. 2011.

COGOY, Eliana Mourgues. **A habitação popular e os desafios da ação coletiva**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

CORREIA, Maria Valeria Costa. Que controle social na política de assistência social? **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 72, p. 119-14, 2002.

CORDEIRO, S. M. A. **A busca por moradia**: a trajetória de famílias moradoras em áreas irregulares na Poligonal Turquino/Maracanã. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2006.

CUNHA, Débora; BORGES, Eucileni de Melo. Habitação planejada como elemento estruturador das cidades: a experiência de Goiás. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., Rio de Janeiro, 2011. **Anais...** [S.l.: s.n., 2011?].

DAMÁSIO, Cláudia; Giazzon et. al. Elaboração do plano de habitação de interesse social: um desafio municipal. In: CONGRESSO INTERNACIONAL SUSTENTABILIDADE E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, Porto Alegre, 2010. **Anais...** [S.l.: s.n., 2010?].

DENALDI, Rosana; REGINO, Tássia. **Metodologia, princípios e diretrizes**. BRASIL. In: BRASIL, 2009. p.59-82.

DENALDI, Rosana. Plano de ação integrada em assentamentos precários. In: Rosana Denaldi; Junia Santa Rosa. (Org.). **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. Brasília: Ministério das Cidades / Aliança de Cidades, 2009, p. 139-72.

ELORZA, Telma. Londrina começa a fazer Plano de Habitação. **Jornal de Londrina**, Londrina, 27 de outubro de 2010.

BRASÍLIA. Câmara dos Deputados. Estatuto da cidade. guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002

FAGNANI, Eduardo. **População e bem-estar social no Brasil**: 40 anos de ausência de Política Nacional de Habitação Popular (1964 – 2002). Universidade de Campinas, São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.multiciencia.unicamp.br/artigos_06/a_05_6.pdf>. Acesso em: 03 de março de 2010.

FERNANDES, Marlene. **Agenda habitat para municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

FILHO, Antonio Triana. **Habitação popular no Brasil: análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

GOMES, R. C. C., SILVA, A. B., SILVA, V. P. Política habitacional e urbanização no Brasil. **Scripta Nova: revista electrónica y ciencias sociales**, Barcelona, v.7, n.146(083), ago. 2003. Disponível em: <[http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(083\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(083).htm)>. Acesso em: maio de 2011.

GRAZIA, Grazia de. Reforma urbana e Estatuto da cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

IBGE. **Censo 2010: cidades**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 01 de setembro de 2010.

IPARDES. **Caderno estatístico do município de Londrina**. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/Montapdf.php?Municipio=86000&btOk=ok>>. Acesso em: 01 de setembro de 2011.

IPEA. **Boletim de políticas sociais: acompanhamento e análise**, n. 14, 2007.

JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 56, 1998.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LANNOY, Plano Camilo. **O descompasso da políticas públicas para a solução do déficit habitacional**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

LIMA, Antônia Jesuíta de. Governo local e governança urbana: a participação em questão. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 12, n. 12, p. 13-21, 2008.

LIMA, Erich Celso de Machado. **Políticas federais de habitação no Brasil (1930-2005): marcos históricos e institucionais**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade federal de Alagoas, Maceió, 2006.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: Ed. Pedagógica e Universitária., 1986. p. 17 –24.

MANCINI, Elvira Luiza Arantes Ribeiro. O percurso das políticas urbana e habitacional brasileiras e seus “Novos” rumos. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís. v. 12, n. 12,, p.13-21, 2008.

MARICATO, E. **A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

_____. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 12, fev. 2006. Disponível

em:

<www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio2_ministerio.pdf>
 . Acesso em: 25 de março de 2011.

_____. O Estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia. (Orgs.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010.

MELO, Marcus André B. C. de. Política de habitação e populismo: o caso da Fundação da Casa Popular. **Revista de Arquitetura e Urbanismo**, n.4-5, 1990.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política**: idéias para a reforma democrática do estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OLIVEIRA, Marcelo Nascimento de. **Habitação e serviço social**: os impactos da atuação profissional do assistente social no projeto de participação comunitária, da poligonal primavera, no município de Londrina – Paraná. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Faculdade Estadual de Ciências Econômicas de Apucarana, Apucarana, 2009.

_____; CASSAB, Latif Antônia. **O serviço social na habitação**: o trabalho social como instrumento de acesso das mulheres à moradia. In: SIMPÓSIO SOBRE ESTUDOS DE GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS, 1., Londrina, 2010. **Anais...**

PLANHAB. PRODUTO 6 – Relatório. **Estudo sobre a estruturação de modelo de garantias e seguros**. Simulações socioeconômicas de população por faixas de renda e tipologia de cidades Contrato nº 4700003921, Ref. BID Nr: 4000007130. BRA/00/019 – Habitar – BID. 2008

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmica e impasses. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. **A crise da moradia nas grandes cidades**: da questão da habitação à reforma urbana.(ORGs). Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**: repensando a geografia. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique**, São Paulo, n. 20, p.4-5, mar. 2009.

SACHS, Céline. **Políticas públicas e habitação popular**. Tradução de: MURACHCO, Cristina. São Paulo: Edusp, 1999.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas federais de habitação no Brasil**: 1964/1998. Brasília, IPEA, 1999. (Texto para Discussão, n. 654). Mimeografado..

SILVA, Catia Antônia da. Trabalho como mediação entre a Vvida urbana e a vivenda. **Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 7, n.

146 (079), 2003. Disponível em: <[http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(079\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(079).htm)>. Acesso em: junho de 2011.

SILVA, Éder Roberto da. **O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil.** Dissertação(Mestrado) – Universidade de São Carlos, São Carlos, 2003.

SILVA, H.M.B. **Terra e moradia:** que papel para o município? Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

SILVA, M.O.S. **Política habitacional brasileira:** diagnósticos e alternativas. São Paulo: Contexto, 1989.

SILVA, Willian Ribeiro. A formação do centro principal em Londrina e o estudo da centralidade urbana. **Geografia**, Londrina. n. 2, v. 12, jul/dez, 2003. p. 21 - 44.

SOUZA, Ângela Gordilho. **Limites do habitar:** segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 1999.

SIQUEIRA, Ana Lúcia de Souza. **Quem tem direito à moradia?** uma análise da política nacional de habitação e dos programas de habitação de interesse social (2003-2005). Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

SOUZA, A. G. **Favelas, invasões e ocupações coletivas nas grandes cidades brasileiras:** (re) qualificando a questão para Salvador-BA. In: BÓGUS, L. M.; RIBEIRO, L. C. Q. (Org). São Paulo, 2001. (Cadernos de Metrópole: desigualdade e governança; n. 5). p. 81-116.

SOUZA, Thomaz Nájila. **O programa de habitação de interesse social operacionalizado pela COHAB-LD:** um estudo a partir do Jardim Nova Esperança. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2008.

STEIN, R. H.. **A descentralização como instrumento de ação política:** revisão teórico-conceitual. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, v. 54, p. 75-96, 1997.

VAZ, Lílian Fessler. Dos cortiços às favelas e aos edifícios de apartamentos: a modernização da moradia no Rio de Janeiro. **Análise Social**, Lisboa, v. 29, n. 127, p. 581-597.1994.

VIEIRA, Evaldo. **Estado e miséria social no Brasil:** de Getúlio a Geisel. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1985

APÊNDICES

APENDICE A

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

APÊNDICE A –Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Titulo da pesquisa: Gestão da Política Habitacional: o processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Londrina-PR.

Prezado (a) Senhor (a):

Gostaríamos de convidá-lo(a) a participar da pesquisa de Dissertação de Mestrado, “Gestão da Política Habitacional: o processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Londrina-PR”, realizada pelo mestrando Marcelo Nascimento de Oliveira, sob orientação da Prof^a Dr^a Márcia Pastor. O objetivo da pesquisa é analisar o processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social.

A sua participação é muito importante e ela se dará através de entrevista (gravada) a ser realizada em local de sua preferência. Gostaríamos de esclarecer que sua participação é totalmente voluntária, podendo você: recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa. Informamos ainda que as informações serão utilizadas somente para os fins desta pesquisa e serão tratadas com o mais absoluto sigilo e confidencialidade, de modo a preservar a sua identidade. Informamos que o/a senhor/a não pagará nem será remunerado/a por sua participação. Garantimos, no entanto, que todas as despesas decorrentes da pesquisa serão ressarcidas, quando devidas e decorrentes especificamente de sua participação na pesquisa.

Caso você tenha dúvidas ou necessite de maiores esclarecimentos pode nos contatar: Marcelo Nascimento de Oliveira, telefone: 84266350/84433471, email: marcelogol2@hotmail.com. Este termo deverá ser preenchido em duas vias de igual teor, sendo uma delas, devidamente preenchida e assinada entregue a você.

Londrina, 29 de novembro de 2011.

Pesquisador Responsável: Marcelo Nascimento de Oliveira

RG: 8.961.154-7 – SSP/PR.

_____, tendo sido devidamente esclarecido sobre os procedimentos da pesquisa, concordo em participar voluntariamente da pesquisa descrita acima.

Assinatura (ou impressão dactiloscópica): _____

Data: ____ de _____ de 2011.

APENDICE B

Roteiro da Entrevista

APÊNDICE B – Roteiro da Entrevista

- 1) Qual a importância da elaboração do PLHIS para a cidade de Londrina?
- 2) Quais foram as principais características do processo de elaboração do PLHIS? (dificuldades, pontos positivos e negativos).
- 3) Como se deu a participação na discussão do PLHIS, da: comunidade em geral; da sociedade civil organizada; do Conselho Municipal de Habitação?
- 4) Como você analisa a responsabilidade e a capacidade do município de Londrina em realizar a gestão da política de habitação de interesse social?
- 5) Quais os principais desafios para implementação do PLHIS?