

Habitação de Interesse Social:
Breve análise dos programas de habitação popular no Brasil

Autora: Marta Santa Cruz Pordeus
Arquiteta e Urbanista
Analista do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
mpordeus16@gmail.com
Recife, junho de 2013

Resumo:

O texto trata de algumas alternativas e modelos de produção habitacional para a população de mais baixa renda, no Recife e no Brasil, procurando relacionar seus resultados com o nível de participação das pessoas beneficiárias do processo.

Palavras-chave:

Urbanismo; Habitação; Participação Popular; Resultados.

Abstract:

The text is about some alternatives and models of production of popular habitation, in the city of Recife and in Brazil, trying to make relations with their results and the level of participation of the people who are beneficiary of the process.

Keywords:

Urbanism; Habitation; Popular Participacion; Results.

1. APRESENTAÇÃO

Esse texto pretende analisar as características da produção habitacional destinada à população de baixa renda, através de breve histórico da luta por melhores condições de vida no período entre a redemocratização do país e os dias atuais, através de comparação sucinta entre alguns dos formatos de produção da habitabilidade, que inclui a habitação, a infraestrutura e os serviços essenciais, desde as alterações nas propostas do BNH, geradoras de periferias precárias, passando pela urbanização de áreas pobres, pela remontagem de um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) até o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV).

A breve análise que aqui se propões será baseada numa avaliação de efetividade dos diversos formatos dos programas, ou seja, em seu alcance e resultados concretos na garantia ao acesso à habitação pelas famílias de mais baixa renda, comparando-se os formatos com maior participação popular estimada e o MCMV, que não depende necessariamente, para a maior parte de sua execução, da participação dos beneficiários.

2. INTRODUÇÃO

Desde antes da redemocratização do Brasil, movimentos sociais espontâneos ou fracamente organizados, explodiram no Brasil em luta por objetivos imediatos, como a qualidade dos serviços de transporte público, saneamento e habitação, e forçaram os governos a atenderem ao menos partes dessas demandas. A população mais pobre havia sido a parcela da população que mais sofreu com o processo histórico de crescimento baseado em concentração de renda e autoritarismo conhecido como o “milagre econômico brasileiro”. A compressão salarial, possibilitada pelo amordaçamento das lutas sindicais, e a conjuntura externa e interna, que fogem ao nosso campo de análise, refletiram-se num agravamento das condições de vida para a baixa renda. A eclosão dos movimentos de revolta, aliada às alterações da conjuntura econômica propiciou o início de transformação no tratamento das necessidades sociais urbanas.

A luta pela redemocratização, primeiro passo no sentido da resolução dos incontáveis problemas de desigualdade do país, foi possibilitada pela articulação de forças progressistas latentes na sociedade, e que incluíram naquele momento aquelas de variados matizes ideológicos. Os seus momentos marcantes foram a luta pelas eleições diretas para presidente, conhecida como “diretas já” e a elaboração da nova Constituição do país.

O modelo de crescimento do regime autoritário teve como reflexo, principalmente no tecido urbano das grandes metrópoles, o surgimento e a multiplicação de periferias precárias, geralmente autoconstruídas por uma população em busca de trabalho e de melhores condições de vida. Esses ciclos migratórios, que se aceleraram vigorosamente entre as décadas de 1960 e 1990, eram motivados também pela menor demanda por mão de obra do modelo

agroexportador, cuja mecanização a dispensava progressivamente e pelo florescimento da industrialização no país, que demandava sua existência e alocação na cidade¹. Os “direitos” da população operária, a regulação de uma relação não mais escravista ou submetida a outras formas de relação “pré-capitalistas” haviam começado a ser definidos na legislação trabalhista desde o Governo Vargas, que marcou o início da industrialização no Brasil e seu arremedo de “revolução burguesa”, em nosso país de capitalismo dependente e tardio.

Um movimento nacional pela questão urbana surgiu como liderança dos movimentos sociais organizados, e mobilizou setores atingidos de várias maneiras pelo processo de concentração de renda vigente – lideranças de moradores de favelas, políticos, acadêmicos e intelectuais, tendo como seu resultado mais visível a inclusão do capítulo sobre a Reforma Urbana na “Constituição Cidadã”, em 1988, através dos seus artigos nº. 182 e 183. Esses artigos tratam, principalmente, da função social da propriedade e da gestão urbana participativa.

Como item importante de avaliação do modelo de produção habitacional do período da ditadura, já se estimava, através de pesquisas e estudos acadêmicos, uma defasagem significativa entre o volume de recursos e o número de unidades habitacionais construídas durante os financiamentos habitacionais sob o Banco Nacional de Habitação (BNH), que funcionou entre 1964 a 1986, e operava os recursos do FGTS destinados à habitação e saneamento: ou seja, embora o número de habitações destinado às famílias de renda mais baixas tenha sido significativo, às classes de renda média e alta foram destinados maiores volumes de recursos.

As exigências do momento político forçaram, desde a redemocratização, a instituição ou reconhecimento de canais e instâncias de participação popular, tais como associações de moradores, fóruns e conselhos municipais, em coexistência ou complementação à representação legislativa. Esse marco constitucional foi complementado pela Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto das Cidades, a qual regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e instrumentos legais que visam sua efetivação.

A partir do final da década de 1980, algumas experiências municipais exitosas, como o Fórum do PREZEIS em Recife e gestões municipais do Partido dos Trabalhadores forneceram subsídios e exemplos que possibilitaram o desenvolvimento de uma reforma institucional caracterizada pela participação popular. Concomitantemente a esse formato, estabeleceu-se paulatinamente o estabelecimento de parcerias nas políticas públicas entre o governo federal e os estados e municípios brasileiros, principalmente a partir de 2003, com o Partido dos Trabalhadores na Presidência e a criação do Ministério das Cidades, tendo a Caixa Econômica Federal assumindo o papel de agente operador dos recursos repassados.

Esse modelo de parceria sofre, ainda hoje, com as dificuldades do modelo proposto, sendo considerada a maior delas a concentração do maior volume de recursos no governo federal; as

¹ Também não iremos abordar, mas vale ressaltar que o modelo de desenvolvimento periférico do país em relação aos países dito desenvolvidos, de “capitalismo tardio”, era baseado na existência de um exército de mão de obra que se sujeitasse a formas precárias de reprodução – semelhante ao que ocorreu nos anos 1990 na exportação, pela multinacionais, de empregos para a China.

históricas características clientelistas do Estado brasileiro e o desmonte neoliberal de parte dele que minimamente exercia seu poder de planejamento, instituído durante o período do milagre econômico, se refletiram em municípios e mesmo estados despreparados, técnica e financeiramente, para responder a essa demanda, resultando na criação de processos excessivamente burocráticos no repasse desses recursos, o que dificulta enormemente a entrega dos resultados almejados. O desenho da forma de contribuição e participação da população beneficiária no processo também influencia no andamento do atendimento das demandas – a estrutura decisória também significou, muitas vezes, entraves ao processo².

3. BREVE HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR URBANA NO RECIFE

No Recife, a criação das ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social – data de 1983, e a instituição do PREZEIS, seu plano de regularização e sistema de gestão compartilhada, de julho de 1987. Constitui-se no resultado de circunstâncias históricas específicas e da relação de forças entre poder político, econômico e movimentos sociais da época. Funciona desde 1986, em paralelo com o Orçamento Participativo (OP), criado na primeira gestão do governo de Jarbas Vasconcelos (1985/1988), o qual ganhou novo formato em 2001, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores à Prefeitura do Recife.

O início da classificação das zonas pobres de Recife em ZEIS data do final de 1979, através de iniciativa do poder público municipal, que criou as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) na Lei do Plano de Desenvolvimento do Recife (Lei 14.110/79), apontando para o “tratamento especial aos aglomerados pobres” visando promover sua reabilitação através de projetos sociais com “participação ativa das comunidades”. No segundo momento, O Plano Diretor do Recife de 1983 renomeou as AEIS como ZEIS, ao classificar por zonas (industriais, residenciais etc.) as demais áreas da cidade, como era corrente ao zoneamento urbano da época.

O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) significou importante mudança e foi resultado de um processo decorrente da pressão dos movimentos sociais organizados aliados a setores acadêmicos, intelectuais e políticos progressistas. Em julho de 1987, sob a liderança da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife, que à época tinha Dom Hélder como arcebispo, foi apresentado o anteprojeto de lei, elaborado pelo referido movimento, para aprovação na Câmara Municipal. A nova Lei, de número 14.947/87), sancionada pelo Prefeito Jarbas Vasconcelos, passou a possibilitar a transformação de novas áreas em ZEIS e criou um modelo de gestão participativa, que foi a base para o Fórum do PREZEIS, depois de um longo processo de discussão com as organizações populares.

² Como exemplo desse processo, o Relatório de Transição da Prefeitura da Cidade do Recife (PCR) informa que no período 2009/2012, a Prefeitura captou, por meio de Transferências Governamentais (Convênios e Contratos de Repasse), volume de recursos da ordem de 251 milhões de Reais, dos quais R\$ 36 milhões (14,2 %) originários do Governo do Estado e R\$ 215,6 milhões (85,8 %) da União. Deste total, R\$ 58,6 milhões foram captados para a rubrica Habitação. Informa também que a PCR liberou R\$ 192 milhões sendo R\$ 25 milhões para Habitação, o que inclui captações de anos anteriores.

O Fórum do PREZEIS foi criado em dezembro de 1988 com a atribuição de reunir as lideranças de cada ZEIS, para fortalecimento das mesmas e discussão dos problemas comuns, e foi composto inicialmente por técnicos do poder público, entidades de assessoria, dois representantes eleitos de cada comunidade por Comissão de Urbanização e Legalização da Posse da Terra (COMUL), por técnicos da então COHAB, do Mestrado em Desenvolvimento Urbano (MDU), da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), e de Organizações Não Governamentais (ONG) que funcionam como assessoramento técnico e jurídico às comunidades no seu processo de regularização. As COMUL discutiam, em reuniões periódicas, seus problemas, as soluções possíveis e a viabilização de recursos para a urbanização de suas áreas.

Inicialmente o Fórum teve como dificuldade principal para seu funcionamento o pequeno número de comunidades transformadas em ZEIS, tanto pela dificuldade de vontade política do governo municipal como pela fraca mobilização das demais comunidades. A Lei do PREZEIS, reformulada na segunda gestão de Jarbas (1993/1996), passou a definir princípios a serem seguidos, como o respeito à tipicidade do assentamento³, o combate à pressão imobiliária e o incentivo à participação popular; criou o Fundo do PREZEIS para garantir recursos para obras de urbanização e permitiu a existência de padrões urbanísticos diferenciados para os assentamentos. Também previu instrumentos legais para a regularização fundiária e definiu as competências e atribuições das COMUL.

O constante aperfeiçoamento da prática e das normas que constituem o PREZEIS o transformaram em referência nacional, constando atualmente a transformação em ZEIS como exigência para financiamentos federais em urbanização de assentamentos precários. Tem apresentado bons resultados no tocante à segurança da permanência das famílias residentes em assentamentos precários reconhecidos como ZEIS, embora não apresente os mesmos resultados no tocante à regularização urbanística e fundiária. Podem ser consideradas como restrições ao seu desempenho, sua estrutura e seus resultados a dificuldade de distribuir recursos escassos com muitas áreas (embora ainda bastante inferior à totalidade das favelas) e a ausência de projetos de urbanização e de projetos executivos. A criação de equipes técnicas do poder público local e o financiamento, pelo PREZEIS, de projetos de urbanização se somaram a uma política de capacitação de lideranças, com a realização de seminários, cursos e oficinas, como forma de vencer as dificuldades de desempenho.

Apesar de relativa ineficácia nas ações de urbanização, o PREZEIS iniciou uma fase de consolidação da prática da participação popular a nível local, principalmente com o reconhecimento de que o tipo de intervenção escolhido, que supõe o aproveitamento máximo das benfeitorias realizadas pelos moradores, torna indispensável a participação dos moradores, verdadeiros conhecedores de seus problemas, e transforma em fator auxiliar no saber técnico dos representantes do poder público, na deliberação e definição de soluções. O próprio processo significa empoderamento e conscientização das possibilidades de melhorias e da criatividade de todos.

3 Essa exigência torna-se paradoxalmente fator de permanência de dificuldades de acessibilidade e permeabilidade do tecido urbano característico das áreas pobres, que pode resultar em desvalorização relativa de seus imóveis – tais aspectos podem ser considerados externalidades negativas do modelo de produção da habitação (em sentido amplo).

As mudanças de governo municipal repercutiram significativamente nas prioridades concedidas aos canais de participação – no caso, entre o PREZEIS e o Orçamento Participativo. Apesar de criado num governo do PMDB, o Orçamento Participativo de Recife (OP), por ser um dos carros-chefes do Partido dos Trabalhadores, foi reformulado e priorizado quando da ascensão do governo de João Paulo (2001/2004), e passou a deliberar sobre um maior volume de recursos (receitas discricionárias do orçamento municipal) a serem distribuídas pela cidade (e não apenas nas ZEIS), através de um processo de deliberação aberto a todos os cidadãos. Ganhou proeminência em relação ao PREZEIS, que, no entanto ainda permaneceu em vigor.

O OP foi criado como complementação ao Programa Prefeitura nos Bairros, do Prefeito Jarbas Vasconcelos, em sua segunda gestão (1993/1996), sendo este o espaço em que a população e o primeiro escalão do governo discutiam e deliberavam sobre as necessidades de cada bairro. Com o OP passou a ocorrer a representação por delegação, sendo os delegados do OP eleitos em cada Região Político-Administrativa (RPA). A hierarquização e priorização das demandas passaram a ser feitas através de uma grade de carências que ilustrava as maiores necessidades da área nos setores de educação, saúde, economia e infraestrutura. Seu formato incluía o colégio de delegados do OP (hoje Conselho do OP), com a incumbência de participar da elaboração de um plano de investimento local. Também se buscou incorporar os cidadãos não organizados ao processo de discussão, os quais passaram a poder participar das plenárias e serem eleitos representantes dos interesses comunitários.

No início do OP os delegados eleitos participavam de cursos de capacitação sobre orçamentos municipais, realizados em cada RPA, já que, além de fortalecer a prática da participação popular, colocava como objetivo a promoção do aprendizado democrático. Os delegados participavam também do Fórum da Cidade do Recife onde eram discutidos e aprovados os critérios para o rateio dos recursos públicos, isto é, daquela parcela a ser disponibilizada para deliberação nessa instância de participação. Passaram a discutir também a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), que inclui obras estruturadoras e políticas setoriais (definidas pelos Conselhos Setoriais). Também foram previstas reuniões de acompanhamento, onde se fornece informações aos delegados sobre os compromissos assumidos. A grande restrição do OP, à semelhança do PREZEIS, foi o volume de recursos disponibilizados para carências tão grandes e disseminadas por toda a cidade. Seus maiores ganhos, também, a politização da questão urbana, apesar das consequências negativas da cooptação de lideranças e inércia dos cidadãos.

Com a eleição de Lula para a Presidência da República, em 2002, a questão urbana ganhou um ministério próprio, o Ministério das Cidades, criado em 2003⁴ como resposta política a todo um processo iniciado com as grandes mobilizações populares pela reforma urbana e com o objetivo de elaboração e execução de uma política urbana. Já em outubro daquele ano se realizou a 1ª. Conferência Nacional das Cidades, precedida das conferências municipais e estaduais, todas com o lema: “Cidade para Todos” e com o tema: “Construindo uma Política Democrática e integrada para as Cidades”. Naquele momento foram definidos como princípios da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) o direito à cidade, entendido como direito à moradia digna, à terra urbanizada, ao saneamento ambiental, ao

⁴ As informações relativas às Conferências e ao ConCidades foram obtidas na página do Ministério das Cidades www.cidades.gov.br/5conferencia.

trânsito seguro, à mobilidade urbana, à infraestrutura, aos serviços e equipamentos urbanos, além dos meios de geração de emprego e renda e acesso à saúde, educação, informação, cultura, lazer, entre outros. Para a garantia desses direitos entendeu-se necessária uma articulação geral das políticas, a implementação de uma estrutura institucional pública ágil e responsiva além de participação e controle social eficientes.

Essa primeira Conferência Nacional criou o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), com seus representantes eleitos pela primeira vez no ano seguinte. Foi criado como ente permanente, deliberativo e fiscalizador, e integrante da estrutura do Ministério das Cidades. É composto de 71 membros, sendo 30 do poder público e 41 da sociedade civil, em seus vários segmentos. A partir daí coube ao ConCidades convocar e organizar as próximas conferências nacionais para discutir e propor políticas urbanas nacionais. Apesar de deliberativo, o alcance de sua deliberação se dá entre suas partes componentes, pois ele é apenas propositivo de políticas.

A 2ª. Conferência teve como lema: “Reforma Urbana: Cidade para Todos” e tema: “Construindo uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”, e avançou na transposição da discussão de políticas setoriais para uma deliberação mais ampliada, integrando aos temas da participação social a questão federativa, o desenvolvimento regional, urbano e metropolitano e o financiamento do desenvolvimento urbano. Criou-se nessa época o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), como resultado do primeiro projeto de lei de iniciativa popular, o qual teve sua tramitação iniciada em 1992, que pedia a instituição de um fundo nacional de moradia popular. Habitação e saneamento voltaram assim à pauta a nível nacional, desde o fim do Sistema Financeiro da Habitação.

Com o FNHIS e o SNHIS foi institucionalizada uma parceria entre os três níveis de governo na elaboração do sistema de habitação de interesse social, que inclui exigências de elaboração de planos e conselhos locais de habitação, além de outras regras que habilitam o ente a receber recursos do fundo nacional, estaduais e locais de habitação, além de participar da elaboração da Política Nacional de Habitação.

A 3ª. Conferência Nacional teve como lema: “Desenvolvimento Urbano com Participação Popular e Justiça Social” e como tema: “Avançando na Gestão Democrática das Cidades”, e teve por objetivo aprofundar o debate e explicitar as implicações para a construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e montagem de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU). As propostas dessa conferência incluíram o estabelecimento do caráter deliberativo do Conselho das Cidades, a obrigatoriedade da implementação do Sistema Nacional de Conselhos e conferências nacional, estaduais, distrital, regionais e municipais e o estabelecimento de processo democrático no acompanhamento da utilização dos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e outros programas estruturais. Em sua abertura solene, o Presidente Lula sancionou a lei que passou a permitir o repasse de recursos do FNHIS diretamente às associações e cooperativas habitacionais, marco importante no processo de autorregulação da política urbana. Essa Conferência Nacional teve como organizador o ConCidades, o qual recebeu a atribuição de, com base nos princípios estabelecidos, elaborar os termos do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. Foi também aprovada a proposta de assistência técnica gratuita

para habitação de baixa renda (depois aprovada como Lei nº 11.888/2008), e deliberadas propostas de formas de organização, em todas as instâncias dos governos, para mediação e prevenção de conflitos fundiários. Foi considerado como desafio fundamental a instituição do caráter deliberativo do ConCidades.

A 4ª. Conferência teve como lema “Cidade Para Todos e Todas com Gestão Democrática, Participativa e Controle Social” e como tema: “Avanços, Dificuldades e Desafios na Implementação da Política de Desenvolvimento Urbano”. Deu prosseguimento à tentativa de construção de um canal de participação e influência na gestão urbana. O Conselho das Cidades apontou quatro eixos temáticos que refletem os principais desafios para implantação da PNDU, a disseminação dos canais e instrumentos de planejamento, a efetivação dos instrumentos legais da reforma urbana, a integração das políticas setoriais relacionadas, e a relação da política de desenvolvimento urbano com os programas governamentais PAC e Minha Casa, Minha Vida - ponto a ser melhor abordado adiante.

Estes temas tratados nos grupos de discussão, e já estavam presentes nos princípios da 1ª Conferência, centrada em políticas setoriais como habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana e planejamento territorial urbano. As questões em debate passaram a exigir, por sua objetividade e especificidade, maior parceria e engajamento das esferas federal, estadual e municipal. Na abertura do evento, o Presidente da República aproveitou a oportunidade para assinar o decreto de regulamentação da Lei do Saneamento – Lei nº 11.445/07, que fortalece a regulação do setor.

A 5ª. Conferência Nacional, programada para realização em novembro de 2013, tem em seus temas de debate o reconhecimento das deficiências de estruturação de um sistema de gestão urbana, e como prioridade o detalhamento do o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), conforme seu texto-base de discussão. A PNDU deverá ser elaborado pelo Conselho, em conjunto com o Ministério das Cidades, segundo as diretrizes das Conferências e Conselhos locais e estaduais. Verifica-se também, a tentativa de estabelecimento de normas nacionais de direito urbanístico, pelo menos com algum nível de homogeneização.⁵ Está proposta também a criação do Fundo nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), como “instrumento institucional de caráter financeiro”, com o objetivo de dar suporte econômico às ações de cooperação dos três níveis de governo nas áreas de habitação, saneamento, transporte e mobilidade.

O PNDU está previsto com prazo de 10 anos, deverá estabelecer “os objetivos estratégicos de intervenção do governo federal” e incluir os Planos Nacionais setoriais relacionados à matéria. O texto também prevê ações de regularização fundiária, envolvendo assistência técnica e jurídica e capacitação de agentes, além do trabalho de regularização de imóveis da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) para fins de habitação social.

Numa breve análise deste período de 10 anos de gestão do Partido dos Trabalhadores e seu sistema de gestão urbana, que envolve os três níveis de governo demonstra, verifica-se como

⁵ Deve-se salientar que Direito Urbanístico é atribuição constitucional municipal e as dificuldades inerentes a qualquer alteração desta atribuição.

um de seus principais méritos o espaço político e institucional gerado para discussão dos problemas urbanos⁶. A Tabela I (abaixo) mostra o número de participantes, municípios e conferências realizadas, o que demonstra o grau de alcance da participação.

Apesar de bastante significativo, percebe-se, entretanto, uma diminuição do número de participantes, e inclusive do número de municípios que realizaram conferências, municipais ou regionais. As causas deste declínio podem ser resultado das dificuldades de implantação das propostas aprovadas, ou também significar que a motivação para a participação diminuiu pelo atendimento, mesmo que parcial, de algumas das necessidades mais básicas da população de mais baixa renda. A cooptação e/ou a inação de lideranças também podem ser fatores de desmobilização, assim como as dificuldades de organização, “de cima para baixo”, pelos governos municipais, estaduais e federal de um momento específico para “reclamações” ou “sugestões”, mas suas causas reais demandam pesquisa específica.

Tabela I – Números das Conferências das Cidades

<i>Conferências</i>	<i>1ª - 2003</i>	<i>2ª - 2005</i>	<i>3ª - 2007</i>	<i>4ª - 2009</i>
<i>Municipais</i>	1430	869	1554	2248
<i>Regionais</i>	150	243	150	34
<i>Municípios participantes</i>	3457	3120	3277	2282
<i>Estaduais</i>	27	27	27	27
<i>Número de delegados na Nacional</i>	2095	1820	2040	2047
<i>Pessoas mobilizadas</i>		200 mil	162 mil	141 mil

Fonte: Caderno de Resoluções da 4ª. Conferência Nacional das Cidades.

4. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Criado em julho de 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida, instituído pelo Presidente Lula, através da Lei 11.977/2009, tem por finalidade “criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 5 mil.

⁶ Outro ganho importante é o fortalecimento na relação entre o Poder Legislativo e a sociedade civil, conforme se comprova pelos Projetos de Leis em debate e Leis aprovadas, após debates nas Conferências, encaminhadas pelo ConCidades, tais como: i. Lei nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências; ii. Lei nº 11.124/2006, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS (regulamentada pelo Decreto no . 5.796/2006); iii. Lei nº . 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; iv. Lei nº . 11.888/2008 – que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e v. Lei nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Sua concepção foi de certa forma na contramão dos modelos participativos então vigentes porque a maior parte das habitações a serem produzidas o seriam numa espécie de parceria com empresas da construção civil. Em três anos, mais de um milhão de unidades habitacionais foram entregues a famílias beneficiárias.

O Minha Casa, Minha Vida significou a reunião e aperfeiçoamento de alguns programas já existentes, como o Fundo de Desenvolvimento Social e o Programa de Arrendamento Residencial⁷, sob o marco legal da Lei nº. 11.977/2009 e suas alterações decorrentes de ajustes ao processo e que significaram, geralmente, maiores ganhos para os moradores.

Na sua primeira etapa, que vai de sua criação até o final do Governo Lula, em 2010, foram contratadas um milhão de unidades habitacionais. Sua segunda etapa é marcada por ajustes decorrentes do executivo e do legislativo, como a retirada da exigência de gratuidade nos registros cartorário, e a exigência de construção de ao menos 220 mil unidades habitacionais em municípios abaixo de 50 mil habitantes, respectivamente. Para as unidades habitacionais construídas com financiamento do FAR é exigida contrapartida financeira dos beneficiários na proporção de 5% da renda familiar (ou no mínimo 25 reais) por dez anos, período durante o qual a família não poderá dispor do imóvel para outro uso que não a habitação própria, a não ser que abra mão de todo o valor subsidiado, desde o recebimento do imóvel.

Outra importante alteração foi a inclusão da construção das habitações destinadas ao reassentamento das famílias decorrentes de urbanização de assentamentos precários (MCMV-UAP) pelo mesmo sistema de construção do FAR, a qual, no entanto tem se mostrado problemática em sua execução, pelas diferenças inerentes aos dois processos: no FAR, as prefeituras informam o público-alvo a partir de cadastro específico e podem disponibilizar terrenos (ou serem adquiridos, pelo FAR, junto com o projeto das empresas), enquanto que na UAP a disponibilidade de terrenos regulares e sua localização às vezes configurada em pequenos lotes, dificultam a contratação nos termos da lei.

Outras características e avanços do MCMV são a prioridade para idosos e deficientes, a construção de habitação para famílias reassentadas por motivo de calamidades ou risco, sem contrapartida financeira dos beneficiários e a garantia de acessibilidade, em sua segunda etapa. Marco importante foi a instituição, sancionada no Dia Internacional da Mulher de 2012, da garantia, em caso de separação do casal, da permanência da propriedade da casa com a mulher, à exceção da guarda de filhos existentes ter sido definida para o homem.

As exigências construtivas também têm sido aperfeiçoadas, tanto em função da acessibilidade quanto da qualidade da habitação – janelas maiores, piso cerâmico em todas as unidades, por exemplo, e está atualmente em discussão a possibilidade de o modelo adotado de contratação

⁷ O Programa é constituído dos Subprogramas PNHU (habitação urbana) e PNHR (habitação em áreas rurais). O primeiro tem como modalidades o PMCMV Empresas, que conta com o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) para o financiamento de unidades construídas a partir de projetos qualificados apresentados pelas empresas, ou por chamamento público dos municípios, e a ele é destinado o maior volume de recursos. Na modalidade Oferta Pública são atendidos os municípios abaixo de 50 mil habitantes, que, em geral, ficam fora do MCMV Empresas. Os recursos do FDS, ou MCMV Entidades são dirigidos para associações e outras entidades representativas da população com renda até cinco mil reais.

ser estendido aos equipamentos sociais necessários, conforme a dimensão do empreendimento. No que se refere à requalificação de imóveis para habitação popular, estão previstas exceções no custo do financiamento e discutida a forma de propriedade de unidades comerciais para dar sustentação financeira a custos de condomínio.

Item importante do monitoramento do PMCMV, realizado pelo Ministério das Cidades e pela Secretaria do PAC do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, diz respeito à destinação dos recursos para a população que realmente necessita de subsídios. Parte importante dos descontos concedidos está sendo utilizada para contratação de financiamentos para a segunda faixa de renda do programa (a que ganha atualmente até R\$ 2.750 mil)⁸, o que pode configurar um desvio na intenção original de destinação de 60% do número de unidades para a população com renda de até R\$ 1.600 mil.

O Programa Nacional de Habitação Rural tem mostrado resultados importantes ao aglutinar importantes setores ligados à luta no campo e mesmo aqueles do agronegócio, interessados em benefícios comuns. As unidades podem ser construídas ou apenas reformadas, no sentido da grande precariedade e mesmo insalubridade das habitações rurais, e considerando-se que a maior demanda pode ser pela qualificação e não por novas moradias.

5. CONCLUSÃO

Avaliar em todos os aspectos a efetividade das várias políticas que se destinaram à diminuição da desigualdade, que pode ser considerado o maior de todos os males que nos afligem, foge em muito ao escopo deste trabalho. Uma análise mais aprofundada do período pode demonstrar que foram visíveis os avanços e retrocessos, que existiu a cooptação de lideranças e permaneceram novas ou antigas formas de clientelismo.

As ações dos indivíduos frente ao Estado podem ser consideradas ações rebeldes ou ações conformistas, as quais guardam uma distinção fundamental entre si. Se recordarmos os movimentos sociais urbanos dos anos 1980, caracterizados muitas vezes por arruaças e quebra-quebras, certamente estariam classificadas na primeira opção, mas não seriam necessariamente ações capazes de alterar a balança do poder em prol dos excluídos ou menos favorecidos pelo sistema econômico vigente. Já as conferências da cidade, que pela quinta vez são realizadas em milhares de municípios brasileiros, em todos os estados e a nível nacional, apesar da aparência de passividade e da organização “de cima para baixo” podem estar se constituindo numa ação rebelde organizada ao definir e efetivar mudanças reais para as políticas urbanas locais, regionais e nacional, a partir de diretrizes elaboradas nesses espaços de discussão.

⁸ A população com renda de até R\$ 1.600 mil é quase totalmente subsidiada nas unidades habitacionais contratadas pelo FAR, e totalmente em outras modalidades (Faixa 1) A Faixa 2 contempla famílias com renda de até R\$ 3.275 mil e conta com desconto e juros menores no financiamento da habitação, em operações de mercado. A Faixa 3 (R\$ 3.725 mil e R\$ 5 mil) conta com apenas, assim como a Faixa 2, com o Fundo Garantidor que diminui despesas de seguros.

Pode-se perceber que a participação também pode se dar de várias formas: na execução das benfeitorias (mutirão), na legitimação de propostas antecipadamente preparadas (conselhos meramente consultivos) ou na influência real dos beneficiários na definição das diretrizes e no beneficiamento das políticas, a depender, principalmente do grau de amadurecimento das instituições democráticas e das lideranças populares.

O PREZEIS significou um amadurecimento na luta pela moradia em Recife, que passou do conflito à negociação, visando a aplicação dos princípios e dispositivos da legislação de uso do solo para o tratamento das ZEIS, e que se constituiu num sistema original de gestão urbana. O OP significou a inclusão de novos temas e espaços na negociação com o poder público. Os ganhos políticos, imateriais desses processos são dificilmente mensuráveis. O Programa Minha Casa, Minha Vida apresentou ganhos de efetividade da produção habitacional, apesar de problemas relatados de manipulação política na escolha dos beneficiários e de reproduzir, de certa forma, os problemas de criação de áreas habitacionais periféricas e precárias.

As formas de construção de um sistema de participação aliado à efetividade das políticas urbanas passa pela ampliação da participação e pelo aperfeiçoamento dos processos visando sua otimização. A pauta da 5ª. Conferência Nacional das Cidades trata extensamente da articulação do SNHIS com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e com o MCMV, numa tentativa de ordenamento das iniciativas de produção habitacional submetida às diretrizes dos instrumentos de gestão urbana participativa, como os Planos Diretores e os Planos de Habitação de Interesse Social, com propostas de obrigatoriedade dos mesmos, integração de políticas setoriais na PNDU, observação de ações com sustentabilidade socioambiental, qualidade construtiva e respeito aos direitos das populações reassentadas. A discussão versará também sobre os instrumentos de regularização fundiária, articulação de instâncias públicas e aprimoramento do cadastro dos beneficiários, em termos de transparência (inscrição no CadÚnico), qualificação e aproveitamento de mão de obra local, na medida do possível.

Um dos fatores mais importantes na interlocução com o poder é sem dúvida a capacitação das lideranças populares frente a essa interface, pois as assimetrias de poder de uma fraca politização ou desconhecimento do saber técnico podem gerar os riscos da manipulação, por um lado, ou da acomodação à burocratização e afastamento das bases que representa, por outro.

Se hoje a mobilização popular, no caso das Conferências Nacionais, por exemplo, é subvencionada pelos cofres públicos – toda a logística, incluindo passagem e estadia dos participantes custados pelo Ministério das Cidades – isso sem dúvida remete ao risco da acomodação e da conformação e à ilusão de mudanças. Mas devemos esperar pelos efeitos positivos, como a capacitação da população, o alargamento do leque de interlocução, a disputa por espaços e a ampliação da legitimidade. Mesmo os programas assistencialistas podem, ao longo do tempo, gerar efeitos de emersão da barreira imobilizadora da miséria. Além disso, a troca constante de informações e experiência gera o capital social, essa outra forma de moeda – redes de solidariedade e confiança que são muitas vezes a única força da população excluída do mercado.

6. BIBLIOGRAFIA

ARRETCHE, M. *A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem?* In: **Espaço & Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, nº. 39. **Cidades: estratégias gerenciais**. Ano XVI. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, 1996.

Caderno de Resoluções da 4ª. Conferência Nacional das Cidades – Ministério das Cidades, www.cidades.gov.br

DOWBOR, L. *Da Globalização ao poder local: a Nova Hierarquia dos Espaços*. Artigos online, 1996.

FIDEM – **Programa de Infra-Estrutura em Áreas de Baixa Renda da RMR – PROMETRÓPOLE**. Produto nº. 1. Documento Síntese. Recife, 2000.

FONTES, B. A. *Redes de solidariedade e movimentos reivindicativos urbanos* in MELO, N. L.; LEAL, S. R. (org) **Relação público-privado: do local ao global**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 1995.

KOWARICK, L.. **A Espoliação Urbana**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MANUAL DO PROGRAMA HABITAR BRASIL BID - Orientações do subprograma urbanização de assentamentos subnormais.

MARICATO, E. *Brasil 2000: qual planejamento urbano?* In: **Cadernos IPPUR**, vol. XI, n. 1 e 2, jan a dez. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

MELLO, J. M C. **O Capitalismo Tardio**, São Paulo: Brasiliense, 7ª. edição, 1982.

MIRANDA, L. ; MORAES, D. **O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) do Recife: Democratização da Gestão e Planejamento Participativo**.

Uma Política Inovadora de Urbanização no Recife – 10 Anos do PREZEIS, Recife, Centro Josué de Castro, ETAPAS e FASE, 1999.

PORDEUS, M.S.C. **Requalificação urbana, desenvolvimento e liberdade: o Conjunto Habitacional da Torre**. Dissertação. Recife, 2006

Prefeitura da Cidade do Recife – **Relatório de Transição 2008/2012**.

SANTOS, B. S. *Introdução Geral* In SANTOS, B. (org), **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

ZALUAR, A. **A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2000.