



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DO TRÓPICO ÚMIDO
MESTRADO EM PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

ANNA CAROLINA GOMES HOLANDA

**A NOVA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE
SOCIAL NO PARÁ (2007-2010): AVANÇOS E LIMITES**

Belém
2011

ANNA CAROLINA GOMES HOLANDA

**A NOVA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE
SOCIAL NO PARÁ (2007-2010): AVANÇOS E LIMITES**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento – PLADES, no NAEA/UFPA, orientado pela Prof^a. Dr^a. Simaia Sales das Mercês e co-orientado pela Prof^a. Dr^a. Ana Claudia Duarte Cardoso.

Belém
2011

Dados Internacionais de Catalogação de Publicação (CIP)
(Biblioteca do NAEA/UFPA)

Holanda, Anna Carolina Gomes

A Nova política da habitação de interesse social no Pará (2007-2010): avanços e limites
/ Anna Carolina Gomes Holanda ; Orientadora, Simaia Sales das Mercês. – 2011.

177 f.: il.; 30 cm

Inclui bibliografias

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2011.

1. Política habitacional - Pará. 2. Desenvolvimento sustentável - Pará. 3. Habitação - Pará. 4. Descentralização na administração - Pará. 5. Democratização - Pará. I. Mercês, Simaia Sales das, orientadora. II. Título.

CDD 21. ed. 363.58098115

ANNA CAROLINA GOMES HOLANDA

**A NOVA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE
SOCIAL NO PARÁ (2007-2010): AVANÇOS E LIMITES**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento – PLADES, no NAEA/UFPA, orientado pela Prof^a. Dr^a. Simaia Sales das Mercês e co-orientado pela Prof^a. Dr^a. Ana Claudia Duarte Cardoso.

Defesa em: 28.03.2011

Banca examinadora:

Prof^a. Dr^a. Simaia Sales das Mercês
Orientadora- NAEA/UFPA

Prof. Dr. Armin Mathis
Examinador - NAEA/UFPA

Prof. Dr. Adauto Lúcio Cardoso
Examinador Externo – IPPUR/UFRJ

A Deus, acima de tudo.
À minha família, por tudo que tenho e sou.
Ao meu amor, pelo companheirismo.
Aos meus amig@s, sem @s quais não conseguiria concluir essa dissertação.

AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento desta dissertação foi para mim uma grande realização, somente possível devido ao apoio e colaboração de muitas pessoas, às quais agradeço sinceramente.

A Deus, por sua presença constante em tudo em minha vida.

Às professoras que me acompanharam e tanto me ensinaram nessa jornada: Simaia Mercês, pela orientação criteriosa desse trabalho; Ana Claudia Cardoso, pela co-orientação, pelo apoio e pelo incentivo sempre; e Joana Valente, pela colaboração preciosa que tanto contribuiu para as reflexões deste trabalho.

Aos professores do NAEA, pelos importantes aprendizados durante todo o curso. Em especial ao Prof. Armin Mathis, que desde a etapa de qualificação, na fase de pré-defesa e até a finalização da pesquisa, trouxe indicações para o aperfeiçoamento da pesquisa.

Ao Prof. Aduino Lúcio Cardoso, por ter aceitado o convite em participar da avaliação na qualificação e na defesa da dissertação, e cujos apontamentos e orientações foram de grande importância no conjunto do trabalho.

Aos meus pais, Maria José e Lenilson, que não apenas neste, mas em todos os desafios de minha vida, apoiaram-me e incentivaram-me, sendo o maior exemplo de caráter e integridade que tenho até hoje e terei para sempre.

À minha família, Marcos meu irmãozinho, todos os meus familiares queridos e novos irmãos, especialmente os mais próximos: Vovó Maroca, Mariellen, Dona Madalena, Corina, Sérgio, Eduardo, Guiomar, Tia Anita, Tia Noêmia, pela importante torcida, vibração, energia boa que me deram forças para ir até o fim.

Ao José Maria, meu companheiro de todas as horas, de todas as situações, minha força e meu descanso nos momentos de dificuldade e nas horas de alegria, pela ajuda ao colocar a “mão na massa”, na organização e tabulação dos dados “sem fim” dessa pesquisa.

À direção da COHAB-PA, que permitiu que eu cursasse o mestrado. A todos os colegas cohabianos, com os quais tenho tanto aprendido na convivência diária, em especial àqueles mais próximos, os quais já tenho na conta de amigos: Nazaré, Manoel, Juliana, Thiago, Robérís, Isabela, Ceres, Bety e tantos outros.

A tod@s @s amig@s do PLHIS, pelas aventuras, pelas inesquecíveis experiências que me oportunizaram ao longo de 2010, contribuindo nas minhas reflexões, em especial àqueles que, diretamente, ajudaram na pesquisa, na indicação de bibliografia, trocando ideias, dividindo conhecimentos e levantando informações de campo: novamente à querida Prof^a

Joana, a doce e forte Aldebaran (e a pequena Luna), meu grande amigo André, Rovaine, Rosie, Ana Paula, Gorete, Andréia, Cássia e todos que deram uma preciosa “mãozinha”.

Aos representantes dos dez municípios, aos técnicos da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, da CAIXA em Belém e da COHAB-PA e lideranças dos movimentos sociais da UNMP e da FASE Amazônia, por aceitaram dividir suas experiências por intermédio das entrevistas.

Agradeço especialmente à Renata Rocha e à Helaine Cardoso, pela solicitude, colaboração e, principalmente, pela troca de ideias e incentivo que foram além do escopo da pesquisa.

À Ruth, Rosângela e Roseany pela cuidadosa revisão no trabalho.

Aos meus queridos colegas do NAEA, companheiros nessa dura jornada, com quem divido a alegria de concluir esta dissertação. Agradeço particularmente àqueles com quem tive mais de perto a oportunidade de trocar ideias e construir conhecimento: Sassá, Simy, Marcel, Maria, Rosane e Talita. Um agradecimento especial às duas companheiras de estudo e que se tornaram minhas grandes amigas: Andréia e Cintia.

À minha querida amiga e parceira Marcília, pelo incentivo fundamental na fase de seleção do mestrado e com quem eu sempre dividi as inquietações que levaram às reflexões do trabalho. Ao amigo e professor Juliano, pelos conselhos e pelas orientações preciosas nas horas certas.

Aos amigos e professores que desde os tempos de faculdade dividem comigo ideais no campo profissional, na discussão da reforma urbana, da moradia e de políticas públicas mais inclusivas.

Às amigas e amigos pessoais, que tanto me são caros na jornada da vida, e dos quais eu tive de furtar o precioso tempo de convivência e encontro para dedicar-me ao desafio do mestrado.

A todos que colaboraram, de alguma maneira, para a conclusão desse trabalho.

A *tendência lógica* é a de que esse planejamento [promovido pelo Estado] sirva, direta ou indiretamente, à dominação, à heteronomia, à segregação. Afinal de contas, essa é a tendência essencial do próprio Estado capitalista.

Tendência não significa, porém, *inevitabilidade absoluta e determinística*. Acompanhando Nicos Poulantzas, pode-se dizer que o Estado é a *condensação de uma relação de forças*, e não um monolito sem fissuras, isto é, uma realidade sem contradições. Existe, portanto, a possibilidade de que, *conjuntamente*, enquanto *governo*, forças políticas razoavelmente comprometidas com uma agenda de mudança social assumam o controle do Estado, alavancando alguns avanços não desprezíveis.

Marcelo Lopes de Souza (2007).

RESUMO

A presente dissertação realiza uma reflexão acerca dos avanços e limites da nova Política de Habitação de Interesse Social no Pará, no período de 2007 a 2010, identificando os principais obstáculos que se apresentam para sua implementação neste Estado, considerando especificamente a atuação dos diversos níveis do Poder Público. Entende-se que a instituição do Sistema Nacional da Habitação de Interesse Social pode ser considerada um avanço para a política nacional, resultado da trajetória e do acúmulo dos movimentos ligados à discussão da Reforma Urbana no país, apresentando um novo arranjo institucional, baseado no fortalecimento da pactuação federativa e maior participação e controle social, em que se verifica ainda maior aporte de recursos federais e ampliação da atuação do Governo Estadual. Nesse sentido, o trabalho analisa mais particularmente as estratégias de descentralização adotadas pela recente política, bem como os resultados alcançados principalmente pelas administrações municipais paraenses, no tocante ao acesso aos recursos federais e execução de ações neste setor. A pesquisa bibliográfica aborda a questão habitacional e urbana, Estado e políticas sociais, descentralização de políticas sociais, política habitacional no Brasil e no Pará e urbanização na Amazônia, com foco no Pará. Foram ainda realizadas pesquisa documental e entrevistas com representantes do Governo Federal, Estadual e Municipais, bem como representantes de movimentos sociais e populares. Os resultados apontam que, para além dos avanços na estruturação de um sistema nacional e da conquista de importantes espaços de participação no nível federal, as estratégias de descentralização ainda se apresentam de maneira frágil, o que pode representar um limite ao processo de consolidação do SNHIS.

Palavras-chave: Política Habitacional. Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Descentralização. Democratização. Pará.

ABSTRACT

This dissertation presents a reflection on the advances and limitations of the new National Social Interest Housing System policy in Pará State, Brazil, in the period 2007 to 2010. It identifies the main obstacles for its implementation considering the performance of the different levels of Government. The National Social Interest Housing System can be considered an advance for the national policy and it is a result of the trajectory and know-how from the movements related to the Urban Reform discussion in the country. It introduces a new institutional arrangement based on the strengthening of the federative pact, greater participation and social control, with greater allocation of resources and the expansion of the role of the State Government. This study examines the decentralization strategies implemented by this new policy, as well as the results, especially those achieved by the municipalities in Pará, with regard to access to federal funds and the execution of actions in this sector. The literature addresses the housing and urban issues, State and social policies, social policy decentralization, housing policy in Brazil and Pará and urbanization in the Amazon, with focus on Pará State. A documental research was carried out, along with interviews with representatives of the Federal, State and Municipal Governments as well as representatives of social and popular movements. The results indicate that, despite the advances in structuring a national system and the achievement of important spaces for participation at the federal level, the strategies of decentralization are still fragile, which may represent a limitation to the consolidation of the National Social Interest Housing System.

Key-words: Housing Policy. National Social Interest Housing System. Decentralization. Democratization. Pará.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1: COHAB-PA: unidades habitacionais contratadas no período 1995-2006.....	78
Gráfico 2: Grandes Regiões Brasileiras: déficit habitacional absoluto e percentual do total de domicílios – 2000.....	95
Gráfico 3: Estados da Região Norte: déficit habitacional absoluto e percentual do total de domicílios (2000)	95
Gráfico 4: Brasil: Evolução dos Investimentos em Habitação.....	110
Gráfico 5: Brasil: percentual de atendimento dos programas habitacionais FGTS.....	110
Figura 1: COHAB-PA: municípios beneficiados com ações em andamento (à esquerda) e municípios a serem beneficiados com as ações em fase de planejamento, em parceria com prefeituras municipais – 2010.....	125
Gráfico 6: Grupos de Municípios Paraenses por Porte Populacional: classificação segundo os tipos de capacidades administrativas em 2004.....	128
Gráfico 7: Grupos de Municípios Paraenses por Porte Populacional: classificação segundo os tipos de capacidade de arrecadação com base no período 2002-2005.....	129
Quadro 1: Principais dificuldades para a implementação da política municipal de habitação apontadas pelos representantes do governo local, segundo número de respostas.....	135
Quadro 2: Estratégias da nova Política Habitacional que favorecem a ação da esfera municipal apontadas pelos representantes do governo local, segundo número de respostas.....	137
Quadro 3: Principais dificuldades para a implementação da política municipal de habitação apontadas pelos representantes do governo local, segundo número de respostas.....	138
Quadro 4: Principais dificuldades para a implementação da política municipal de habitação apontadas pelos representantes do governo local, segundo número de respostas.....	141
Quadro 5: Programas vinculados ao Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Habitação no período 2007 a 2010.....	165
Quadro 6: ConCidades/PA: principais assuntos tratados nas reuniões da gestão 2008-2010.....	168
Quadro 7: Avanços e Limites da nova Política Habitacional referente à democratização a partir dos conselhos de habitação, a partir da visão dos atores entrevistados, segundo número de respostas.....	169
Quadro 8: Avanços e Limites da nova Política Habitacional referente à descentralização, mais particularmente à municipalização, a partir da visão dos atores entrevistados, segundo número de respostas.....	170
Quadro 9: Avanços e Limites da nova Política Nacional de Habitação, a partir da visão dos atores entrevistados, segundo número de respostas.....	171

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Brasil: contratações do FGTS por Programas (valor absoluto e percentual) – 1995/2003	67
Tabela 2: Brasil: Contratações do FGTS por faixas de renda – 1995/2003	67
Tabela 3: Brasil: déficit habitacional por faixas de renda (valor absoluto e percentual)– 1991/2000.	67
Tabela 4: COHAB-PA: Produção habitacional no período 1965-1988	76
Tabela 5: Grandes Regiões Brasileiras: população residente e domicílios permanentes -2000.....	94
Tabela 6: Regiões, Unidades da Federação no Norte e Brasil: déficit habitacional absoluto e percentual do total de domicílios - 2000.....	94
Tabela 7: Estados brasileiros com maior população - 2000.....	96
Tabela 8: Estados brasileiros com maior déficit habitacional – 2000.....	96
Tabela 9: Municípios da RMB: estimativa de domicílios e pessoas em assentamentos precários em áreas urbanas - 2000.....	97
Tabela 10: Domicílios em aglomerados subnormais segundo Estados da Região Norte e situação do domicílio – 1996.....	97
Tabela 11: Capitais da Região Norte: estimativa de domicílios e pessoas em assentamentos precários em áreas urbanas - 2000.....	98
Tabela 12: Grupos de Municípios Paraenses por Porte Populacional: Déficit Habitacional Básico – 2000.....	99
Tabela 13: Grupos de Municípios Paraenses por Porte Populacional: domicílios com carência de infraestrutura – 2000.....	99
Tabela 14: COHAB-PA: resultados da atuação na gestão 2003 a 2006.....	123
Tabela 15: COHAB-PA: ações em andamento previstas para execução no período de 2007 a 2011.	123
Tabela 16: Grupos de Municípios Paraenses por Porte Populacional: atendimento aos requisitos do SNHIS.	130
Tabela 17: Grupos de municípios paraenses por porte populacional: pleitos realizados e selecionados nas edições de Seleções FNHIS 2007 a 2009 e contratos FNHIS efetivados na CAIXA até julho de 2010	131
Tabela 18: Grupos de municípios paraenses por porte populacional: pleitos realizados e selecionados nas edições de Seleções FNHIS 2007 a 2009.	132
Tabela 19: Grupos de municípios paraenses por porte populacional: Informações gerais sobre contratos na CAIXA firmados com prefeituras municipais no Pará, referentes a programas habitacionais do Ministério das Cidades, no período 2007-2010.....	133
Tabela 20: Grupos de municípios paraenses por porte populacional: Informações gerais sobre contratos na CAIXA firmados com agentes privados no Pará, referentes a programas habitacionais do Ministério das Cidades, no período 2007-2010.....	133
Tabela 21: Pará e Microrregião: Zonas Urbanas – Estimativas do déficit habitacional total.....	167

LISTA DE SIGLAS

ABC - Associação Brasileira de COHABs
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH - Banco Nacional da Habitação
CBB - Comissão de Bairros de Belém
CEBRAP - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEF - Caixa Econômica Federal
CEM - Centro de Estudos da Metrópole
CEPAL - Comissão Econômica para América Latina
CNM - Comissão Nacional dos Mutuários
COHAB - Companhia de Habitação
COHAB-PA - Companhia de Habitação do Estado do Pará
ConCidades - Conselho das Cidades
ConCidades/Pa - Conselho das Cidades do Estado do Pará
CGFNHIS - Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FAPESPA - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Pará
FAR - Fundo de Arrendamento Residencial
FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCP - Fundação da Casa Popular
FDS - Fundo de Desenvolvimento Social
FEHIS - Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNSH DU - Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano
GTR - Grupo de Trabalho sobre a Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação
IAPs - Institutos de Aposentadoria e Pensão
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDESP - Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Pará
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual

MCMV - Programa Minha Casa Minha Vida
MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento
OGU - Orçamento Geral da União
ONG - Organização Não Governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
PAAR - Conjunto Habitacional denominado Pará-Amazonas-Amapá-Roraima
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH - Plano de Ação Imediata para Habitação
PARU - Programa de Apoio à Reforma Urbana
PDAs - Planos de Desenvolvimento da Amazônia
PEC - Projeto de Emenda Constitucional
PEH - Plano Estadual de Habitação
PEHIS-PA - Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Pará
PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH - Política Nacional de Habitação
PIN - Plano de Integração Nacional
PlanHab - Plano Nacional de Habitação
PLANHAP - Plano Nacional de Habitação Popular
PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social
POLAMAZÔNIA - Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
PPA - Plano Plurianual
PROTERRA - Programa de Distribuição de Terras e Estímulo à Agricultura no Norte e Nordeste
RMB - Região Metropolitana de Belém
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SCI - Sociedades de Crédito Imobiliário
SEAC - Secretaria Especial de Ação Comunitária
SEDECT - Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia
SEDURB - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional
SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação
SEHIS - Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social
SEPURB - Secretaria de Política Urbana
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SFI - Sistema Financeiro Imobiliário

SNH - Sistema Nacional de Habitação

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

UFPA – Universidade Federal do Pará

UNMP – União Nacional por Moradia Popular

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	17
2 ELEMENTOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS SOBRE POLÍTICA HABITACIONAL.....	27
2.1 LIMITES ESTRUTURAIS AO ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES HABITACIONAIS.....	28
2.2 A ATUAÇÃO DO ESTADO NA QUESTÃO HABITACIONAL.....	33
2.3 APONTAMENTOS SOBRE AS POLÍTICAS SOCIAIS.....	44
3 A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL.....	54
3.1 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL.....	54
3.2 A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA POLÍTICA HABITACIONAL.....	68
4 POLÍTICA HABITACIONAL E CARACTERÍSTICAS DO PROBLEMA HABITACIONAL NO PARÁ.....	74
4.1 A POLÍTICA HABITACIONAL NO PARÁ.....	74
4.2 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NA AMAZÔNIA E NO PARÁ.....	81
4.3 O RECENTE PROBLEMA HABITACIONAL NO PARÁ.....	92
5 AVANÇOS E LIMITES DA NOVA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL E NO PARÁ: ANÁLISE SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO.....	103
5.1 PANORAMA DA NOVA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL.....	105
5.2 ANÁLISE DA DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO.....	111
5.2.1 As Estratégias de Descentralização no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.....	112
5.2.2 Atuação do Governo do Estado do Pará.....	119
5.2.3 Implementação da Política Habitacional nos Municípios Paraenses.....	126
5.3 AVANÇOS E LIMITES DA NOVA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL E NO PARÁ.....	140
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	146
REFERÊNCIAS.....	153
APÊNDICES.....	164

1 INTRODUÇÃO

A partir de um novo paradigma, a política habitacional brasileira vem passando por um processo de reestruturação desde o início do governo Lula, com a criação do Ministério das Cidades em 2003 e a instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), pela Lei 11.124/2005, com base em projeto de lei de iniciativa popular que tramitou 13 anos antes de sua aprovação (MARICATO, 2005; MARICATO; SANTOS JÚNIOR, 2007), configurando uma nova Política Habitacional¹ para o país.

O Ministério das Cidades e o SNHIS estabelecem um novo arranjo institucional para o enfrentamento do problema habitacional, apresentando entre os princípios fundamentais, o fortalecimento da pactuação federativa por meio da integração entre as políticas federal, estadual e municipal e a participação social a partir dos órgãos colegiados, com destaque para o Conselho das Cidades (ConCidades), e o Conselho Gestor do FNHIS, constituídos por diversos segmentos do poder público e da sociedade civil organizada, com maioria de representantes de movimentos populares.

Neste contexto, desde 2005, e principalmente a partir de 2007, os recursos disponíveis para os programas federais voltados ao setor habitacional têm aumentado significativamente, ocorrendo, ainda, uma diversificação nas regras dos programas, permitindo a participação mais ampla de atores na produção habitacional e maior atendimento às classes de renda mais baixa (VALENÇA; BONATES, 2009; BRASIL, 2010a). Além da ampliação dos recursos, verificaram-se ainda esforços no sentido de consolidar uma estrutura institucional capaz de enfrentar o problema habitacional no país, estabelecendo aos estados e municípios regras para acesso ao FNHIS, tornando obrigatória a criação de fundos e conselhos com participação social, e ainda a elaboração de planos de habitação, em sintonia com o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), desenvolvido entre agosto de 2007 e dezembro de 2008, num processo de debates que ocorreu em todas as regiões do país e manteve um importante diálogo com o ConCidades e o Conselho Gestor do FNHIS, entre outras instâncias participativas (BONDUKI, 2009; BRASIL, 2010a).

Refletindo o cenário nacional, a política habitacional implementada pelo Governo do Estado do Pará, na gestão Ana Júlia Carepa (2007-2010), também passou por um revigoramento quanto ao volume de investimentos e reformatação do arranjo institucional

¹ A expressão “nova Política Habitacional” é utilizada por importantes autores da área, indicando uma mudança significativa no setor a partir de 2003 (MARICATO, 2005; MARICATO; SANTOS JÚNIOR, 2007; BONDUKI, 2008; BONDUKI, 2009).

após a adesão ao SNHIS, em 2007, cumprindo os requisitos estabelecidos no Sistema, ou seja, a criação de Fundo, Conselho Gestor do Fundo e Conselho das Cidades do Pará (ConCidades/Pa), e elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS-PA). Entre 2007 e 2009, a Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB-PA), órgão executor da política estadual, acessou recursos em diversos programas federais e passou a firmar parcerias com prefeituras municipais, movimentos populares e empresas privadas para realizar ações na área habitacional, com previsão de atendimento a 49.502 famílias², o que representa um número 55% maior do que o atendimento ocorrido no quadriênio anterior (PARÁ, 2010a; PARÁ, 2010b).

No âmbito do poder público municipal no Pará, 96% dos municípios já haviam aderido ao SNHIS até agosto de 2010 (BRASIL, 2010b), mas ao observar os números da produção habitacional a cargo das prefeituras municipais, conforme apresentado no Diagnóstico Habitacional do PEHIS-PA (PARÁ, 2009), identifica-se uma certa paralisia no andamento de ações e investimentos no setor, apesar do novo cenário brasileiro. Dos 143 municípios paraenses em 2009, menos da metade, apenas 54 municípios apresentava contratos vigentes na Caixa Econômica Federal (CEF) para obras na área habitacional, estando previstas a construção de 6.578 unidades; no entanto, mais de 80% das obras, em julho de 2009, encontravam-se não iniciadas, atrasadas ou paralisadas, apontando para um quadro de fragilidade técnica das administrações locais no Estado (PARÁ, 2009).

As dificuldades institucionais dos municípios paraenses para a implementação da política habitacional já haviam sido previamente identificadas na pesquisa “Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional” (BRASIL, 2007c), que destacou que mais de 40% dos municípios paraenses se encontravam no menor grau de organização e capacidade administrativa na área da habitação.

Com base no Censo 2000³, o Pará apresenta números bastante significativos em termos de carência habitacional: maior déficit habitacional absoluto (489.506) e proporcional ao total de domicílios (37,4%) da Região Norte; no Brasil é o sexto estado em termos de déficit absoluto e o segundo quanto ao déficit proporcional; a Região Metropolitana de Belém (RMB) é considerada a região com maior número de assentamentos precários no Brasil

² O atendimento habitacional inclui ações de produção e melhoria habitacional, oferta de infraestrutura para domicílios em áreas precárias e regularização fundiária, ressaltando-se que se trata de ações contratadas até dezembro de 2009, grande parte ainda em fase de execução.

³ Embora existam dados do déficit habitacional com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)-2007, o trabalho selecionou Pesquisas que utilizam dados do Censo 2000 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006; PARÁ, 2009), pois se considera que apresentam maior consistência para indicadores no nível municipal.

(BRASIL, 2007a). Apesar da gravidade do problema habitacional na grande área urbana do Pará, observa-se que a maior parte do déficit habitacional do Estado se encontra nas pequenas cidades: no grupo de municípios com até 70.000 habitantes se concentra 59% do déficit habitacional básico (278.829), enquanto que na RMB e nos municípios com mais de 150.000 está 29% do déficit (141.321) (PARÁ, 2009).

Somando-se as ações do Governo do Estado e das Prefeituras Municipais com recursos federais no Pará até 2009, tem-se a contratação de 28.890 unidades habitacionais que, se comparadas ao déficit habitacional do Estado, de 489.506 moradias (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006), não alcançam 6% do total do problema. Vale ressaltar ainda que a maior parte da produção habitacional em andamento a cargo da COHAB-PA se concentra na RMB e entorno, com apenas projetos em fase de análise para investimentos em municípios com população até 70.000 habitantes, onde a carência habitacional é relevante.

A instituição do Sistema Nacional da Habitação de Interesse Social pode ser considerada um avanço para a política nacional (MARICATO, 2005; MARICATO; SANTOS JÚNIOR, 2007), resultado da trajetória e do acúmulo importante dos movimentos ligados à discussão da Reforma Urbana no país, apresentando um novo arranjo institucional, baseado no fortalecimento da pactuação federativa e maior participação e controle social, em que se verifica maior aporte de recursos federais. Entretanto, nota-se a dificuldade dos municípios paraenses em captar recursos e implementar investimentos no setor habitacional, mesmo diante de um cenário nacional aparentemente favorável, com a possibilidade de implementação de ações que viabilizem a melhoria das condições de moradia nos municípios brasileiros.

Diante do exposto, a presente dissertação tem por objeto a análise da nova Política Nacional de Habitação de Interesse Social e seus resultados recentes no Pará, mais particularmente observando o período de 2007 a 2010. Considerando as características do problema habitacional no Estado do Pará, bem como o baixo desempenho dos municípios paraenses na captação e implementação dos recursos dos programas habitacionais, esta pesquisa pretende responder à seguinte **questão central**: considerando a atuação dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), quais os principais obstáculos que se apresentam à implementação da nova política habitacional de interesse social no Pará?

Visando responder à pergunta, o trabalho realiza uma reflexão para identificar que fatores restringem/ampliam a provisão de moradias para a população de baixa renda por meio da ação do poder público, sejam fatores estruturais e conjunturais, históricos, socioeconômicos, políticos, legais, entre outros. Na elaboração deste trabalho, considerou-se

particularmente relevante dialogar com Arretche (2000) sobre as estratégias de descentralização adotadas pelas políticas sociais e seus impactos para a abrangência e resultados das mesmas.

Nesse sentido, o objetivo central da pesquisa foi identificar os avanços e limites da nova Política Nacional de Habitação de Interesse Social, analisando as estratégias de descentralização adotadas a partir da observação da implementação desta política no Estado do Pará.

Assim, para responder ao objetivo principal, a pesquisa se desdobrou nos seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar os fatores estruturais e conjunturais que restringem ou ampliam os resultados das políticas habitacionais;
- b) Analisar a trajetória da política habitacional no Brasil;
- c) Discutir a política habitacional e as características do problema habitacional no Pará;
- d) Analisar a atual política de habitação de interesse social, observando o desenho e resultado das estratégias de descentralização da mesma no Pará.

Para alcançar os objetivos propostos, a pesquisa foi orientada pelos seguintes momentos metodológicos:

1. Levantamento bibliográfico: a análise teórica considera, em síntese, que qualquer política habitacional e urbana, fruto da atuação contraditória do Estado em sociedades capitalistas, é estruturalmente limitada, não sendo possível atender a todas as necessidades habitacionais das classes trabalhadoras; por outro lado, admite-se que as políticas sociais, inclusive a política habitacional e urbana, são delimitadas também por outros fatores que, conjuntamente, são capazes de alargar ou restringir seus resultados e abrangência, sendo importante clarificá-los, visando à elaboração de políticas que alcancem o maior nível possível de justiça social. Para tanto, foram estudados autores que tratam de categorias importantes a presente pesquisa, como a questão habitacional, a questão urbana, Estado e políticas sociais, descentralização⁴ de políticas sociais, política habitacional no Brasil e no Pará, urbanização na Amazônia, com foco no Pará;
2. Levantamento documental: relatórios de ações e gestão do Ministério das Cidades, Plano Nacional de Habitação, Sistemática de Programas Federais, Resultado das

⁴ A avaliação das estratégias de descentralização de uma política social conforme Arretche (2000) é uma categoria central para o desenvolvimento da pesquisa empírica neste trabalho.

seleções de Programas Federais, legislação relacionada à política habitacional, diversas publicações do Ministério das Cidades; relatórios de ações e gestão da Companhia Habitacional do Estado do Pará, Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Pará, legislações referentes à recente política habitacional no Pará;

3. Estudo de caso: O estudo de caso está organizado a partir de duas estratégias, tratando-se de uma pesquisa quanti-qualitativa⁵. A primeira parte do estudo de caso se refere à pesquisa quantitativa, visando à formação de um *quadro geral* sobre a implementação da política habitacional no Pará a partir de dados secundários dos 143 municípios paraenses⁶. A segunda parte do estudo de caso, a pesquisa qualitativa, busca o *aprofundamento da análise* a partir de entrevistas realizadas com uma amostra de municípios e atores chaves.

Para a construção do quadro geral de avaliação da implementação da política habitacional pelos governos municipais e estadual, a pesquisa quantitativa observou aspectos relacionados à: i) capacidade administrativa no setor habitacional, inclusive no que se refere ao atendimento aos requisitos do SNHIS para acesso a programas de repasse federal; ii) atuação no setor habitacional, verificada na efetivação de contratos em programas federais.

Considerando a dificuldade de apresentar e analisar dados dos 143 municípios do Pará, a pesquisa utilizou a classificação de municípios por porte populacional, admitindo os parâmetros adotados pela maioria dos programas habitacionais investigados⁷: municípios com população menor que 20 mil habitantes; municípios com população maior que 20 até 50 mil habitantes; municípios com população maior que 50 até 70 mil habitantes; municípios com população maior que 70 até 100 mil habitantes; municípios com população maior que 100 até

⁵ Pretende-se contribuir com a reflexão a partir do estudo de caso observando o estado do Pará e seu contexto, utilizando ferramentas da abordagem qualitativa e da abordagem quantitativa. Para Yin (2001), o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que pode se adequar a diversos objetivos, relacionados às abordagens de pesquisa qualitativa bem como às abordagens quantitativas. Para Gunther (2006), a definição da pesquisa qualitativa é delimitada a partir da comparação com a pesquisa quantitativa: a primeira privilegia a produção do conhecimento a partir da observação de situações complexas, enquanto que a segunda procura explicar situações a partir da análise de variáveis definidas. Neste sentido, a generalização de resultados é construída de forma diferenciada, na pesquisa qualitativa, quando realizada por meio de estudo de caso, a argumentação deve estar claramente estruturada, indicando em que circunstâncias há possibilidade de generalizações. Por outro lado, na pesquisa quantitativa, as generalizações são obtidas a partir de estudos de amostras definidas. Para Bruggemann e Parpinelli (2007, p. 564), a abordagem quantitativa (objetividade) e qualitativa (subjetividade) se complementam e “permitem que as relações sociais possam ser analisadas nos seus diferentes aspectos”.

⁶ A Lei Estadual nº 6.268/1999 (DOE de 28/12/1999) criou o 144º município paraense, Mojuí dos Campos, desmembrado de Santarém. No entanto, até 2010 o mesmo não havia sido instalado.

⁷ Há algumas diferenças nas classificações por porte populacional, admitidas nos diversos programas investigados. Nesse sentido, adotaram-se as definições mais correntes.

150 mil habitantes; municípios com mais de 150 mil habitantes; região metropolitana⁸. Todos os municípios paraenses foram estudados em termos quantitativos a partir de dados secundários organizados por grupos de municípios segundo o porte populacional.

Para a análise da capacidade administrativa no setor habitacional, recorreu-se à pesquisa desenvolvida sob a coordenação de Marta Arretche para o Ministério das Cidades, intitulada “Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional” (BRASIL, 2007c), que organizou dados secundários advindos principalmente de pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), entre outras fontes, para avaliar a capacidade institucional dos municípios brasileiros para a atuação na política habitacional. Dentre os indicadores apresentados pela referida pesquisa oficial, selecionou-se para este trabalho dois em particular: a) a classificação das capacidades administrativas municipais considerando a existência de instrumentos da política habitacional (órgão, cadastro, conselho, fundo e consórcio intermunicipal); b) a classificação dos municípios segundo a capacidade de arrecadação efetiva e potencial, para analisar as possibilidades institucionais e financeiras dos municípios paraenses no setor habitacional. Ainda no que se refere à capacidade administrativa, foram consultados dados recentes quanto à participação dos municípios no SNHIS – adesão, constituição de fundo, conselho e elaboração do plano de habitação.

Para verificar a atuação dos municípios na política habitacional, foram observados aspectos da implementação de projetos habitacionais. Como esta dissertação se volta para a análise de uma política habitacional recente, o foco do trabalho está na observação da situação dos municípios paraenses no que se refere ao acesso aos recursos de programas habitacionais oferecidos pelo Governo Federal, materializado por meio de contratos, bem como a situação das obras a estes vinculadas. Nesse sentido, a pesquisa se deteve nos programas habitacionais de interesse social sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, operados pela CAIXA⁹, e que disponibilizaram recursos no período 2007 a 2010.

⁸ Apesar de a pesquisa ter admitido indicadores das necessidades habitacionais com base no Censo 2000, considerando a maior consistência dessa base para informações domiciliares, no que se refere à população, preferiram-se dados da Contagem Populacional 2007, já que nesse caso os dados mais recentes se aproximam melhor da realidade atual dos municípios.

⁹ O Quadro cinco, no Apêndice, apresenta todos os Programas Habitacionais sob a gerência do Ministério das Cidades, operados pela CAIXA e que receberam aporte de recurso no período de 2007 a 2010. Destaca-se que o programa habitacional *Minha Casa, Minha Vida abaixo de 50 mil habitantes*, a cargo da Secretaria Nacional de Habitação, é gerido por outras instituições financeiras, privadas, selecionadas por meio de leilão e que não foram observadas nesta pesquisa.

Foram analisadas as seguintes informações: a) existência ou não de contratos na CAIXA, firmados no período de janeiro de 2007 a julho de 2010, em que a Prefeitura Municipal aparece como tomadora dos recursos, visando à execução de diversas ações que denotem intervenções no setor habitacional (produção ou reforma de unidades habitacionais, urbanização de assentamentos precários, ações de assistência técnica para habitação de interesse social, elaboração de planos locais de habitação de interesse social); b) a situação das obras/atividades (não iniciada/paralisada/em andamento/concluída); c) unidades habitacionais a serem produzidas; d) valor de investimento previsto nos contratos; e) pleitos e contemplações dos municípios paraenses nas seleções anuais (2007, 2008 e 2009) dos programas do FNHIS promovidas pelo Ministério das Cidades¹⁰. Para fins de comparação dos resultados, foram ainda observados os contratos na CAIXA para intervenção habitacional assinados com o Governo do Estado e a iniciativa privada (empresas do ramo da construção civil e organizações sociais).

A segunda parte do estudo de caso, a pesquisa qualitativa, objetivou o aprofundamento da análise por meio da realização de entrevistas¹¹, visando compreender o que os diversos atores envolvidos com a execução/acompanhamento/discussão da política habitacional percebem como avanços e limites no novo cenário. Além disso, quanto aos representantes das administrações municipais, procurou-se identificar os fatores e situações que facilitam/dificultam a implementação da política habitacional e ampliam/restringem seus resultados.

Do grupo dos gestores municipais, foi privilegiado o grupo de municípios com população menor que 70 mil habitantes, ao observar que esse concentra maior parte do déficit habitacional no Pará e esteve historicamente ausente de investimentos dos governos estadual e federal na área habitacional. Dentre os municípios desse grupo, recortaram-se ainda aqueles que já estavam elaborando o plano local de habitação, considerando este fato uma demonstração de interesse em atuar na política habitacional, ainda que efetivamente não houvesse contratos firmados para execução de obras em nome da prefeitura municipal. Visando superar limitações quanto ao recurso financeiro para deslocamento aos municípios,

¹⁰ A seleção dos programas do FNHIS e PAC dois, em 2010, foi lançada em maio para municípios com mais de 70 mil habitantes e em junho para municípios com população inferior. Até julho de 2010, período limite investigado por esta pesquisa, ainda não havia sido divulgada a lista de projetos/municípios selecionados. As informações quanto aos pleitos não contemplados realizados pelos municípios paraenses nas seleções anteriores do FNHIS (2007, 2008 e 2009) foram obtidas por meio de solicitação à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades.

¹¹ Foram realizadas entrevistas do tipo semiestruturadas (roteiros no Apêndice). As entrevistas foram autorizadas resguardando o sigilo de sua identidade.

aproveitou-se para entrevistar representantes de administrações locais que estavam elaborando seus planos de habitação com apoio do Governo do Estado, oriundos de diferentes regiões paraenses, durante capacitações organizadas pela COHAB-PA no segundo semestre de 2010¹². Foram entrevistados representantes de dez municípios: Pau D'Arco (população de 6.466 habitantes); Vitória do Xingu (9.693 habitantes); Belterra (12.707 habitantes); Anapu (17.787 habitantes); Brasil Novo (18.749 habitantes); São Sebastião da Boa Vista (20.500 habitantes); Prainha (26.436 habitantes); Juruti (33.775 habitantes); Oriximiná (55.175 habitantes); e Tailândia (64.281 habitantes)¹³.

Além dos representantes dos municípios, foram entrevistados outros atores-chave envolvidos com a política habitacional, sendo dois representantes do Governo Federal, dois do Governo Estadual e dois de movimentos sociais e populares, são eles: uma técnica da CAIXA em Belém que acompanha a implementação de contratos firmados com municípios paraenses; uma técnica da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, que trabalha no setor responsável pelo acompanhamento dos municípios brasileiros no atendimento aos requisitos do SNHIS; o Gerente de Contratos da COHAB-PA, que vem organizando ações em parceria com prefeituras municipais; a Diretora de Planejamento da COHAB-PA, área da Companhia que coordenou a elaboração do PEHIS-PA e a Ação de Apoio à elaboração de Planos Municipais; um representante dos movimentos populares (União Nacional por Moradia Popular) no ConCidades-PA e também no ConCidades nacional, e que participa de uma organização que atua na produção habitacional em municípios do Pará¹⁴; uma representante de ONG (FASE Amazônia) no ConCidades-PA e

¹² A COHAB-PA coordenou a Ação de Apoio e Capacitação à elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social em 23 municípios paraenses – Ação PLHIS, por meio da qual realizou capacitações, no período de março a novembro de 2010, aos municípios participantes em polos regionais mais próximos destes: Belém, Marabá, Altamira e Santarém. Ressalta-se que a Ação PLHIS foi executada pelo Convênio 001/2010 com a Universidade Federal do Pará por meio do Programa de Apoio à Reforma Urbana - PARU, em parceria com a ONG FASE Amazônia.

¹³ Dos dez municípios entrevistados, cinco têm contratos em andamento na CAIXA e cinco não têm nenhum recurso para investimento na área habitacional. Do universo dos 23 municípios com menos de 70 mil habitantes que estavam elaborando planos habitacionais com apoio da COHAB-PA, foi feita a seleção da amostragem de dez municípios, que se caracterizou como *aleatória por estratificação simples*, com a definição de apenas dois estratos (com contratos e sem contratos), conforme Marconi e Lakatos (1996).

¹⁴ A União Nacional por Moradia Popular (UNMP) é, atualmente, um dos quatro movimentos populares com maior inserção na discussão sobre a questão habitacional no cenário brasileiro. No Pará, a UNMP tem representação na Região Metropolitana e em municípios no interior do Estado e vem atuando em espaços de discussão, como conselhos, e na execução de ações para produção habitacional autogestionada, bem como participando na elaboração de planos locais de habitação. A liderança entrevistada preside a UNMP no Pará e esteve como conselheira no ConCidades/Pa no período de março de 2008 a abril de 2010 e é representante dos movimentos populares no ConCidades nacional.

que vem realizando a capacitação de municípios para elaboração de planos habitacionais no Pará e no Maranhão¹⁵.

Considera-se como um dos momentos metodológicos, nesta pesquisa, a experiência e as reflexões feitas pela autora deste trabalho durante a sua atuação na execução da política habitacional no Pará¹⁶.

Os resultados da pesquisa empreendida por esta dissertação estão organizados a partir dos capítulos descritos a seguir.

O segundo capítulo realiza uma reflexão sobre os limites estruturais que se impõem ao atendimento das necessidades habitacionais das classes trabalhadoras nas sociedades capitalistas, considerando os constrangimentos que se apresentam à produção de moradias e as condições que influenciam a produção do espaço urbano, bem como a maneira como o Estado interfere, de forma contraditória, por meio da política habitacional e urbana. Além da questão estrutural, discute-se como situações conjunturais são capazes de alargar a atuação do Estado, por meio das políticas sociais e da concepção dos direitos sociais, repercutindo na política habitacional. Dá-se especial atenção à discussão da descentralização das políticas sociais, enquanto estratégia de ampliação dos resultados das mesmas, conforme propõe Arretche (2000).

O terceiro capítulo analisa a trajetória da política habitacional no Brasil, identificando a resposta dos sucessivos governos na esfera federal aos cenários internacionais e nacionais e como as pressões advindas dos movimentos sociais ligados à discussão da Reforma Urbana vão forçando a mudança gradativa da concepção do direito à moradia. Ressalta-se, ainda, como a experiência de governos locais progressistas, amparados por um novo marco constitucional, em parceria com organizações sociais, vão ensejando a formação de uma proposta para uma nova política habitacional, baseada em princípios de participação, descentralização e atendimento às classes trabalhadoras.

O quarto capítulo observa a realidade do Pará, inicialmente analisando como os momentos da política habitacional no Brasil se traduzem no âmbito estadual, que passa a

¹⁵ A Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) é uma ONG que tem atuação em âmbito nacional e possui uma unidade instalada em Belém, denominada FASE Amazônia. A FASE integra, e coordenou até 2009, o Fórum Nacional de Reforma Urbana, participando de forma ativa nas discussões referentes à política habitacional no país. A FASE Amazônia vem atuando em conselhos de habitação no Pará e na elaboração de planos habitacionais neste Estado e no Maranhão. A técnica entrevistada foi conselheira no ConCidades/PA no período de março de 2008 a abril de 2010 e participou das capacitações da Ação PLHIS Pará, coordenada pela COHAB-PA.

¹⁶ A autora da presente dissertação trabalha, desde 2006, como arquiteta da COHAB-PA, tendo assumido em 2008 a Gerência Executiva de Planejamento Habitacional da Companhia e participado da Coordenação da elaboração do PEHIS-PA e da Ação PLHIS.

apresentar uma política habitacional após o governo militar, refletindo, em sua trajetória, as oscilações da política federal. Discute-se ainda os efeitos de outras políticas implementadas pelo governo central na região amazônica, principalmente as políticas de ocupação e desenvolvimento que impulsionaram a formação de núcleos urbanos e geraram consequências para a questão habitacional no Pará, figurando entre os principais fatores que contribuíram para formação do problema habitacional neste Estado, que apresenta altos índices referentes às necessidades habitacionais diante do quadro do país.

O quinto capítulo realiza uma análise da nova Política de Habitação de Interesse Social no Brasil, principalmente no que se refere ao aspecto da descentralização, a partir do caso do Estado do Pará. Inicialmente, busca-se apresentar um panorama da política no governo federal, apontando os principais programas e as instâncias de decisão e discussão. Em seguida, dialogando com Arretche (2000), avaliam-se as estratégias de descentralização adotadas, observando: o desenho e o modo de funcionamento da política nacional de habitação, particularmente relacionada ao SNHIS; a atuação do Governo do Estado do Pará; a implementação da política pelos municípios paraenses; e, por fim, indicam-se os principais resultados da pesquisa, apontando avanços e limites da nova política habitacional.

O capítulo das Considerações Finais apresenta uma síntese do caminho analítico desenvolvido no trabalho, destacando os principais resultados encontrados na pesquisa empírica e pontuando as conclusões da dissertação.

2 ELEMENTOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS SOBRE POLÍTICA HABITACIONAL

A reflexão em torno do atendimento das necessidades habitacionais¹⁷ das classes trabalhadoras nos conduz a questões complexas e estruturais, relacionadas ao funcionamento das sociedades capitalistas. A produção habitacional tem uma relação direta com a produção do espaço urbano, que se constitui em elemento central enquanto base material para as condições de reprodução do capital e da força de trabalho.

Nesse contexto, o setor de produção de moradias populares sofre constrangimentos específicos, que dificultam seu crescimento espontâneo, como acontece nos setores de produção de mercadorias comuns. Por outro lado, como atende ao capital apenas de forma indireta, a habitação social não é prioritária para os investimentos dos grupos dominantes e as classes mais vulneráveis devem encontrar meios de provisão, formal ou informal. Nessa relação, o Estado, por meio das políticas urbanas e habitacionais, manifesta-se de forma contraditória, de acordo com as diversas conjunturas, contribuindo para diminuir ou agravar as tensões sociais. Mas o problema ganha nuances de acordo com o processo histórico relativo a cada formação social (SANTOS, 2008).

Mas se o atendimento às necessidades habitacionais é estruturalmente restringido, qual será o seu limite? Para além das características específicas da política habitacional, esta se insere entre as outras políticas sociais que são afetadas por condições econômicas, sociais, institucionais e políticas. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 é um marco importante para o sistema de proteção social, mas há fatores que podem conjunturalmente ampliar ou reduzir as possibilidades de atendimento aos direitos dos trabalhadores de baixa renda.

Pretende-se apontar neste capítulo os principais fatores estruturais e conjunturais que restringem o resultado das políticas habitacionais e, por conseguinte, o acesso à moradia pelas camadas empobrecidas, bem como identificar fatores que podem levar ao alargamento do atendimento de políticas sociais no contexto brasileiro. Este capítulo está estruturado a partir dos seguintes itens: 2.1) limites estruturais ao atendimento das necessidades habitacionais; 2.2) a atuação do Estado na questão habitacional; 2.3) apontamentos sobre as políticas sociais,

¹⁷ Até o início da década de 1990, a discussão predominante sobre as carências habitacionais se restringia à concepção do déficit habitacional, que entendia a necessidade de reposição total de moradias situadas em favelas; a partir da reivindicação de movimentos sociais em torno da reforma urbana e a integração das favelas ao conjunto da cidade, a concepção de necessidades habitacionais foi ampliada, e a FJP propôs, em 1995, outro conceito para necessidades habitacionais: o *déficit habitacional*, “necessidade de reposição total de unidades habitacionais precárias e o atendimento à demanda reprimida”; a *demanda demográfica*, “necessidade de construção de novas unidades para atender ao crescimento demográfico”; e *inadequação habitacional*, compreendendo a necessidade de melhoria em unidades habitacionais com algum tipo de carência, tais como carência de infraestrutura, ausência de instalações sanitárias, entre outras (BRASIL, 2009a, p. 83-84).

destacando a proposta de Arretche para a avaliação das estratégias de descentralização das políticas sociais no Brasil.

2.1 LIMITES ESTRUTURAIS AO ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES HABITACIONAIS

O problema da habitação das classes trabalhadoras no sistema capitalista ganha destaque desde o processo de industrialização e urbanização das cidades europeias no século XIX, em plena Revolução Industrial, quando trabalhadores das indústrias se amontoavam em cortiços insalubres e a ação do Estado, no sentido de renovação urbana e embelezamento das cidades, afastava as moradias populares do centro urbano e agravava ainda mais a escassez habitacional, conforme descrevem Ribeiro e Pechman (1985), com base nos famosos textos de Engels¹⁸. Para o co-fundador do marxismo, o grave problema social relacionado à questão habitacional é inerente ao sistema capitalista e sua solução só é possível a partir da superação do próprio sistema:

[...] não é a solução da questão da habitação que imediatamente resolve a questão social, mas é a solução da questão social, isto é, a abolição do modo de produção capitalista que tornará possível a solução da questão da habitação. Querer resolver a questão da habitação mantendo as grandes cidades modernas é um absurdo. As grandes cidades modernas só serão eliminadas, porém, com a abolição do modo de produção capitalista e, quando essa abolição estiver em marcha, se tratará de outras coisas antes que arranjar para cada trabalhador uma pequena casa própria que lhe pertença (ENGELS, 1988, p.45).

Ribeiro e Pechman (1985) destacam ainda a afirmação de Engels sobre o desinteresse dos capitalistas pelo setor de produção habitacional, ainda que este fosse rentável, atribuindo o fato a uma estratégia para manter a classe operária pressionada pela necessidade de vender sua força de trabalho, ficando dependente das iniciativas patronais para ter acesso à moradia. Os autores concordam que a questão habitacional está relacionada às condições impostas aos trabalhadores pelo modo de produção capitalista, mas ressaltam que a reflexão deve perpassar ainda pela compreensão dos constrangimentos que interferem no desenvolvimento especificamente no setor capitalista de produção de moradias.

Sobre o assunto, Ribeiro e Pechman (1985) demonstram que algumas abordagens se referem às características tecnológicas e à dispersão de capitais empregados no ramo da construção de moradia como principais empecilhos à industrialização do setor. Os autores

¹⁸ A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra, publicado originalmente em 1840 e A Questão da Moradia, edição de 1887.

contestam que os fatores apontados sejam determinantes enquanto constrangimentos à produção de moradias, dificultando a diminuição relativa do valor do produto, tal como ocorre em outros setores da produção capitalista, e apontam como obstáculos maiores o *problema fundiário* e o *problema da demanda solvável*.

O problema fundiário está relacionado às características da propriedade privada da terra que se distingue de outras propriedades, pois não tem como objetivo a “valorização de um determinado capital-dinheiro, como é o caso da propriedade dos meios de produção, mas de uma propriedade sobre a condição não-reprodutível da produção e circulação de mercadorias” (RIBEIRO, 1997, p. 86), que permite ao proprietário a situação de monopólio e o poder de exercer sobre a terra uma tributação sobre a produção e circulação de mercadorias dela provenientes, participando da distribuição da mais-valia sem ter contribuído para sua geração. Segundo a teoria marxista da renda fundiária, os proprietários de terras somente obterão rendimentos se o uso do solo permitir a geração de um lucro superior ao lucro médio, um lucro adicional, seja na forma de aluguel ou na forma de venda. Nos terrenos onde não for possível esse fenômeno, ocorrerá a desvalorização e a subsequente destruição criativa, por meio da qual paisagens construídas existentes são substituídas por novas, de modo a permitir a ampliação do lucro gerado pela terra.

Neste sentido, no ramo de produção de moradias, os obstáculos enfrentados pelo capital para alcançar lucro são: a) necessidade de aplicar parte do capital na formação de um estoque de terrenos, visto que cada processo de construção demanda um novo terreno e “esse ‘investimento fundiário’ pesará negativamente na rentabilidade da construção, uma vez que ele significa a imobilização improdutiva de uma parte do capital empregado na produção” (RIBEIRO, 1997, p. 87); b) existência de terrenos que possuam características de construtibilidade (condições naturais e localização), o que acaba por aumentar o poder de monopólio dos proprietários dos terrenos “construtíveis”; c) existência de terrenos “construtíveis” que dão base a atividades “não-capitalistas”, como o exemplo do pequeno comerciante no centro que não vende seu terreno, pois a localização favorece sua venda, que se trata da reprodução capitalista simples; d) “a propriedade privada da terra vai significar um enorme parcelamento do uso do espaço, dificultando ao capital o seu acesso a grandes extensões de terra” (RIBEIRO, 1997, p. 89).

A consequência da existência do “problema fundiário” é que a produção da moradia será necessariamente descontínua no tempo e no espaço, tornando-se extremamente difícil a aplicação permanente de capitais na construção e, conseqüentemente, a adoção de métodos industriais. Destarte, a não garantia das condições que permitem ao capital aplicado na construção reproduzir-se

de maneira contínua e ampliada fará com que as empresas procurem minimizar o capital constante fixo, já que não está assegurada a sua contínua amortização. Tal situação permitirá, por outro lado, que surja um outro agente social, que não sendo o capital produtivo, exercerá um papel de comando da produção, uma vez que controlará uma das condições fundamentais da reprodução do capital. Trata-se do agente juridicamente denominado incorporador, cuja função econômica será a criação da condição: “disponibilidade de terrenos construtíveis” (RIBEIRO, 1997, p. 89).

O “problema da solvabilidade” diz respeito à baixa capacidade de compra da população de baixa renda em comparação ao alto valor relativo da mercadoria moradia, o que impõe que sua comercialização só seja viável a partir da existência de um *capital de circulação* que permita *financiar* o consumo durante o tempo necessário a viabilizar a capacidade de pagamento do consumidor (RIBEIRO; PECHMAN, 1985.), ou seja, para grande parte da população o acesso à moradia depende de sistemas de financiamento e/ou crédito.

Considerando os principais agentes que atuam na produção habitacional – usuário, proprietário fundiário e capitalista –, Ribeiro e Pechman (1985) e Ribeiro (1991) definem os seguintes sistemas de produção e circulação da mercadoria moradia, que podem se suceder e se sobrepor de acordo com circunstâncias históricas: *sistema não-mercantil*, em que a moradia apresenta fundamentalmente valor de uso, “o usuário é o agente dominante, tem a terra, constrói ou manda construir a moradia” (RIBEIRO; PECHMAN, 1985, p. 40); *sistema rentista*, em que a lógica é a apropriação de uma renda imobiliária ou fundiária, o agente dominante é o proprietário da terra, que poderá lotear, construir habitações para venda ou aluguel; *sistema capitalista*, que corresponde à incorporação imobiliária, em que o incorporador viabiliza todos os itens do processo, “compra a terra, planeja a operação, encontra financiamento para a produção e a comercialização e contrata a empresa construtora” (RIBEIRO; PECHMAN, 1985, p. 41). O *sistema capitalista* de produção de moradias só pode se fortalecer caso o *sistema mercantil* e o *sistema rentista* percam importância, sendo deslocados para as franjas do mercado (RIBEIRO; PECHMAN, 1985).

A exposição de Ribeiro e Pechman (1985) e Ribeiro (1997) traz importantes elementos para a discussão da escassez de moradias nas cidades capitalistas, entendendo o problema a partir dos obstáculos ao desenvolvimento do setor capitalista de produção de habitações. No entanto, a discussão sobre a questão fundiária, que se refere ao acesso a terra urbanizada para produção de habitações, ou seja, o acesso ao espaço urbano, nos remete a uma reflexão ainda maior: a própria produção do espaço urbano.

Santos (2008) afirma não ser possível analisar a produção do espaço urbano sem passar pelo entendimento das relações capitalistas inseridas na relação urbano/rural, inclusive quanto à questão fundiária. Desta forma, entender as condições do espaço urbano significa entender a relação modo de produção/modo de reprodução inseridos na relação rural/urbano, que variam de acordo com contextos empíricos, principalmente no que se refere à análise histórica do processo de urbanização, a partir do entendimento da estruturação da “propriedade fundiária, quer agrícola, quer urbana, e do papel importante e contraditório desta na consolidação do capitalismo” (SANTOS, 2008, p.41).

Considerando também a teoria da renda fundiária, Santos (2008) ressalta o caráter “parasitário” desta, que desvia parte da mais-valia produzida pelo capital. Assim, a propriedade fundiária surge como obstáculo à reprodução do capital. A relação entre proprietários fundiários e burguesia industrial ocorreu por meio de processos diferenciados, comparando os países desenvolvidos da Europa e os países da América Latina. Nos países europeus, constantes tensões entre as duas classes configuraram momentos de altos e baixos de políticas antifundiárias. Já nos países latinos, em geral, a grande propriedade fundiária, urbana ou rural, esteve (e ainda mantém-se) aliada ao capital industrial e ao capital financeiro e,

Por ação dessas alianças, as classes populares rurais, sem acesso a terra, veem-se compelidas ao êxodo para as cidades e, uma vez nelas, integram-se no exército industrial de reserva; igualmente sem acesso ao solo urbano, permanecem fisicamente na cidade, sem, contudo, *habitar realmente nela*, para usar uma distinção de Paul Singer (1979:35).

As relações entre propriedade fundiária e o capital devem ser analisadas com base em investigações empíricas detalhadas, orientadas por teorias regionais que tornem possível concretizar o quadro teórico geral da articulação dos modos de produção numa dada formação social. A renda fundiária não opera num vazio social. As condições econômicas e sociais do exercício do monopólio do acesso a terra, tornado possível pelo vínculo da propriedade, variam com o universo das relações jurídicas em que a propriedade fundiária se concretiza (SANTOS, 2008, p.59-60).

O mesmo autor destaca que a relação entre propriedade fundiária e capital gera outros aspectos complexos e contraditórios. O caso da construção civil, por exemplo, tem suas especificidades, pois sua característica, no geral tecnicamente retrógrada, favorece a sobre-exploração e os sobrelucros, contribuindo para “a rentabilidade da promoção imobiliária e para a propriedade industrial-financeira em que esta se assenta ou com a qual se alia” (SANTOS, 2008, p. 71). Assim, a análise da propriedade fundiária em formações capitalistas deve observar não a propriedade fundiária em si, mas a lógica do capital, pois “a crise urbana é produzida pelo capital e não pela propriedade fundiária. A cidade capitalista é modelada

pelo capital e não pela propriedade fundiária” (SANTOS, 2008, p.72), importando lembrar que estas afirmações devem ser relativizadas a partir da análise de casos empíricos, identificando “a natureza e o grau das contradições ou obstáculos que a propriedade privada pode levantar ao capital” (SANTOS, 2008, p.72).

Ao refletir sobre a questão habitacional, Silva (1989) também considera importante analisar a formação do espaço urbano enquanto processo histórico revelador das relações sociais e econômicas estabelecidas e condicionantes do atendimento às necessidades habitacionais. Em sua reflexão, a autora observa as proposições de Castells e Lojkine sobre a interpretação do espaço urbano e as relações capitalistas.

Para Castells (1983, apud SILVA, 1989), o urbano não pode ser entendido apenas como uma forma espacial, este se constitui na expressão da organização social quanto ao processo de reprodução da força de trabalho, demonstrando o domínio da instância econômica sobre a social. Castells aponta como noção essencial sobre a delimitação do urbano que todo espaço é construído e a construção do espaço visa à reprodução simples da força de trabalho (habitação e suas infraestruturas) e à reprodução ampliada da mesma (escolas, equipamentos culturais e sociais etc.), e nesse processo todos os custos de reprodução se institucionalizam e se tornam mercadoria, passando ao mercado, exprimindo o processo de atendimento aos padrões coletivos de consumo. Ou seja, para Castells o urbano se relaciona diretamente aos processos relativos à reprodução da força de trabalho e consumo e não objetivamente ao processo de produção (CASTELLS, 1983 apud SILVA, 1989).

Com uma visão diferenciada, Lojkine critica a interpretação de Castells, que reduz o entendimento do urbano ao processo de reprodução da força de trabalho. O mesmo, recorrendo a Marx e Engels, que já indicavam que a cidade e o campo representavam a mais concreta divisão entre trabalho material e intelectual, afirma que a urbanização capitalista é então a expressão mais desenvolvida da divisão social do trabalho material e intelectual. As formas de urbanização, que são expressões históricas, refletem a divisão social e territorial do trabalho, constituindo-se em elementos-chave nas relações de produção, não podendo ser definidas apenas no âmbito do consumo, ou seja, a cidade capitalista é definida a partir dos meios de consumo coletivo, meios de circulação material e condições gerais de produção, é um arranjo espacial produzido para atender às exigências do capitalismo, diminuindo o tempo de produção e circulação do capital (LOJKINE, 1981 apud SILVA, 1989).

Silva (1989) ainda aponta que a expressão da urbanização numa sociedade depende do estágio do capitalismo e da posição dos países na divisão internacional do trabalho, e,

voltando a Castells, afirma que na atual fase do capitalismo – monopolista – fenômenos importantes caracterizam a urbanização nas sociedades dependentes na América Latina:

Especificidade da estrutura de classes, como consequência da dinâmica do desenvolvimento desigual e consistente, [...]; especificidade quanto ao processo coletivo de reprodução da força de trabalho, pela não exigência estrutural da reprodução de parte desta, produzindo uma ‘urbanização selvagem’, cuja característica principal é a segregação social; assistência pública, ao nível do consumo, para as massas populares; e a estratégia populista de mobilização social.

Conclui-se daí que, no contexto das sociedades periféricas, a contradição dominante pode, conjunturalmente, se deslocar do âmbito do capital trabalho para o âmbito da sociedade civil-Estado (SILVA, 1989, p. 21).

Nesse trecho, Silva (1989) sinaliza as diferenças dos processos derivados da relação de reprodução do capital e da força de trabalho nas regiões periféricas, que implicam numa urbanização socialmente segregada, advertindo ainda que o espaço urbano nas sociedades dependentes também reflete as relações construídas entre sociedade e Estado.

No decorrer desse item, foram apontados os principais fatores restritivos do atendimento às necessidades habitacionais das camadas populares no sistema capitalista. Inicialmente, verifica-se que o setor capitalista de produção habitacional sofre constrangimentos específicos, como: o alto valor do produto moradia, que implica numa reduzida *demandá solvável*, ou seja, apenas uma pequena proporção da população tem capacidade de aquisição deste bem; e o *problema fundiário*, relacionado à propriedade privada da terra, que permite a renda de monopólio e a valorização de terrenos, conforme indica a teoria da renda fundiária, e ainda impõe a descontinuidade da produção de moradias no espaço.

Mas a discussão da questão fundiária aponta ainda a reflexão sobre a produção do espaço urbano, que, constituído historicamente, reflete as conformações do processo de produção e reprodução do capital e da força de trabalho numa dada sociedade. Desta forma, levantar-se-á a reflexão acerca de outro elemento essencial nessa relação: o Estado, que, por meio das políticas habitacionais e urbanas, influencia e é influenciado pelas relações sociais e produtivas no espaço.

2.2 A ATUAÇÃO DO ESTADO NA QUESTÃO HABITACIONAL

A produção do espaço urbano, reflexo das relações de reprodução do capital e da força de trabalho, é condicionante do atendimento às necessidades habitacionais, sofrendo constrangimentos devido à propriedade privada da terra e do alto valor de comercialização do

produto habitacional. Nessa relação, o Estado e sua expressão, por meio das políticas públicas urbanas e de promoção habitacional, é um elemento importante que traz outras perspectivas para a análise.

Lojkine (1997), em seu reconhecido trabalho “O Estado Capitalista e a questão urbana”, realiza uma reflexão sobre a atuação do Estado por meio das políticas urbanas na relação entre urbanização e acumulação capitalista. Para o autor, a urbanização é um reflexo do processo de organização das forças produtivas e das relações de produção, tão importantes para a acumulação capitalista quanto a unidade de produção fabril. Por ser um elemento chave nas relações capitalistas, Lojkine entende que a urbanização também é determinante da ação do Estado:

Nossa hipótese é a de que a urbanização, como forma desenvolvida da divisão social do trabalho, é um dos determinantes fundamentais do Estado. Portanto, bem mais do que campo de aplicação da política estatal, o urbano é, principalmente, a nosso ver, um momento necessário de sua análise, um componente-chave que não pode ser deixado de lado (LOJKINE, 1997, p. 41).

Mas apesar de entender que as relações de produção e reprodução do capital e da força de trabalho são estruturantes das aglomerações urbanas, Lojkine (1997) adverte que, ao mesmo tempo em que a produção capitalista produz, a urbanização também cria limites ao planejamento urbano e à socialização dos elementos urbanos. O autor indica três limites na relação entre produção capitalista e urbanização:

a) limite do *financiamento* aos elementos urbanos, tais como infraestrutura de formação (ensino em geral), infraestrutura sociocultural (habitação, equipamentos sanitários, culturais e de lazer), infraestruturas econômicas relacionadas diretamente à produção e circulação de mercadorias (zonas industriais, comunicação, energia etc.), infraestruturas urbanas (centros públicos, centros sociais) e regionais (universidades, centros de pesquisa), entre outras, ocorrendo uma seleção dos investimentos entre os tipos de infraestrutura, considerando os interesses diretos de reprodução do capital, por exemplo, privilegiando as infraestruturas econômicas e considerando supérfluas as despesas com consumo coletivo (saúde, transporte coletivo, equipamentos socioculturais) relacionadas às necessidades da reprodução da força de trabalho;

b) limite “ligado à divisão social do trabalho no conjunto do território e, por conseguinte, à concorrência anárquica entre os diferentes agentes que ocupam ou transformam o espaço urbano” (LOJKINE, 1997, p. 175), ou seja, a disputa na cidade entre os

diferentes agentes para ter acesso às vantagens de localização oferecidas pelo conjunto das infraestruturas urbanas;

c) limite imposto pela propriedade privada do solo urbano, que gera a renda fundiária e a segregação urbana, determinada pela divisão monopolista do trabalho:

[...] de um lado a fração monopolista do capital que tende a garantir para si o monopólio exclusivo dos equipamentos coletivos mais ricos em meios de reprodução ampliada do trabalho intelectual [...] e, de outro lado, o conjunto das camadas não monopolistas, tanto capitalistas como assalariadas, excluídas desse uso social (LOJKINE, 1997, p.189-190).

Nessa produção do espaço urbano desigual e segregadora, o Estado atua por meio das políticas urbanas, buscando regular e diminuir os efeitos negativos do acesso diferenciado aos equipamentos urbanos, oferecendo respostas à “necessidade de socialização das forças produtivas” (LOJKINE, 1997, p. 190).

O autor afirma então que as políticas urbanas buscam desenvolver as condições gerais de produção, investindo na estruturação dos meios de consumo coletivo, voltados à reprodução da força de trabalho, bem como nos meios de circulação de mercadorias, que interessam à reprodução do capital. No entanto, mesmo com a atuação do Estado, esse investimento é diferenciado e segregador e também segue a lógica seletiva do capital, que determina as despesas prioritárias e supérfluas segundo seus próprios interesses:

A socialização estatal da reprodução da força de trabalho, bem como da reprodução dos meios de comunicação e de aglomeração espacial, conservará, pois, todas as taras da relação social capitalista. Longe de suprimir a contradição entre meios de reprodução da força de trabalho, a política urbana vai exacerbá-la, tornando-se um instrumento de seleção e de dissociação sistemática dos diferentes tipos de equipamento urbano, de acordo com seu grau de rentabilidade e de utilidade imediata para o capital (LOJKINE, 1997, p. 193).

O autor admite que a atual fase do capitalismo monopolista apresenta contradições, como por exemplo, as discordâncias entre as esferas de poder nacional e local, podendo possibilitar situações pontuais nas quais a ação do Estado, por meio de aparelhos locais, concretize interesses das classes dominadas, mas que, inevitavelmente, em última instância, também represente os interesses do capital.

Para Santos (2008, p.37) a cidade capitalista, como expressão do modo de produção capitalista, “é a expressão territorial da socialização contraditória das forças produtivas”, onde se localizam os meios de reprodução do capital e os meios de reprodução da força de trabalho, ou de consumo coletivo, entre os quais se inclui a saúde, a educação, os transportes, a

habitação. Como o capital não se interessa pela reprodução do trabalho, os custos do consumo coletivo devem ser socializados, ou seja, assumidos pela sociedade na medida do possível.

Nesse contexto, Santos (2008, p.31) destaca que o Estado capitalista é “a relação social em que se condensam as contradições do modo de produção capitalista e as lutas sociais que elas suscitam”, sua função política consiste em “dispersar” essas contradições, não havendo intenção de superar ou resolver a questão social, apenas mantê-la em níveis tensionais compatíveis com o processo de acumulação capitalista. Os *mecanismos de dispersão* podem ser os seguintes: socialização/integração, trivialização/neutralização e repressão/exclusão, e podem ser utilizados separadamente, combinadamente e sequencialmente, dependendo das “condições históricas concretas” (SANTOS, 2008, p.31).

Além disso, o Estado concentra os *mecanismos de dispersão* nas áreas estruturais ou momentaneamente problemáticas, enquanto alivia sua atuação em outras áreas em que terá que se concentrar posteriormente, caracterizando um processo assimétrico e fragmentário que força o Estado a ajustamentos constantes, visando o processo de dominação política sem, “em caso algum, resolver (superar) as contradições principais em que essa dominação assenta. É essa a *teoria da dialética negativa do Estado capitalista*” (SANTOS, 2008, p. 31-32 com base em SANTOS, 1973, 1980).

Refletindo mais especificamente sobre as políticas urbanas, Santos (2008) afirma que estas são formuladas com base no entendimento de que a questão urbana é resultante do crescimento acelerado e anárquico das cidades capitalistas, gerando problemas urbanos que se expressam na questão habitacional, na questão dos transportes, na questão do saneamento etc., ou seja, nessa concepção, a questão urbana é um problema criado fora do mundo do trabalho e da produção e, deste modo, não compete ao capital resolver, e sim à sociedade, por meio do Estado. Essa concepção “duplamente falsa e falseadora” retira os problemas da cidade do âmbito das relações capitalistas, tornado-a “amputada e superficializada” (SANTOS, 2008, p.74). Para o autor, a questão urbana não pode ser entendida separadamente da questão agrária, da questão da terra e do funcionamento da renda fundiária. Do mesmo modo, a política urbana e a política habitacional não podem ser desvinculadas da política fundiária e da política de empregos, ou estarão fadadas a fracassar (SANTOS, 2008).

O autor ressalta que a recorrente falta de êxito das políticas urbanas implementadas pelo Estado em economias capitalistas deve-se a esta concepção superficial, mas que, formuladas intencionalmente, retiram do ponto de vista do capital as despesas com os meios de consumo coletivo, repassando-as ao Estado que, por sua vez, converte-as em “problemas sociais” passíveis de resolução dentro dos limites impostos pelo capital, acabando por

caracterizá-las como um “conjunto de mecanismos de dispersão variáveis e de variável articulação”, influenciados por fatores estruturais e conjunturais que configuram “a dialética negativa do Estado no domínio urbano” (SANTOS, 2008, p. 76).

O ‘fracasso’ da política fundiária e o da política habitacional que lhe é concomitante (o déficit habitacional das classes trabalhadoras não deixa de crescer no mundo capitalista) são particularmente agudos nos Estados da periferia capitalista. Deles deriva que imensas camadas das classes trabalhadoras e do exército industrial de reserva (cada vez mais numeroso nos países do chamado Terceiro Mundo) são deixadas com a ‘solução’ das favelas [...]. As medidas dos Estados perante estas ‘soluções’ e as políticas de habitação popular no seu conjunto são mecanismos de dispersão cujo critério de seleção desenha o perfil da dominação política, ou seja, o perfil da relação repressão/legitimação do Estado com as classes populares. Dependendo de muitos fatores, os mecanismos acionados podem ser repressão/exclusão (por exemplo, a remoção violenta das favelas), de trivialização/neutralização (por exemplo, a tolerância para com as favelas, e a manutenção do *status quo* jurídico e social), ou de socialização/integração (por exemplo, legalização da posse ou propriedade seguida de urbanização) (SANTOS, 2008, p. 81).

Para Lojkine (1997) e Santos (2008), o Estado e as políticas urbanas, inclusive a política habitacional, não poderão superar as necessidades das classes populares, já que não têm esta intenção. Sua atuação se dá no sentido de aliviar tensões sociais, mas sua lógica atende ao final, aos interesses do capital e não da força de trabalho. A seguir, discute-se como, historicamente, tem se dado a atuação do Estado no âmbito da política habitacional.

Apesar de considerar os limites estruturais do atendimento habitacional das classes trabalhadoras, Ribeiro (1997) afirma que a ampliação da produção de moradias pode ocorrer por meio de melhorias no modo de produção (aumento salarial, por exemplo), adaptação do espaço urbano às necessidades do capitalismo industrial e intervenções do Estado no sentido de facilitar o acesso das classes trabalhadoras às condições de reprodução da força de trabalho, como o custo de moradia. Nesse sentido, alguns Estados, particularmente na Europa, procuram controlar a ação do capital imobiliário e, por conseguinte, o preço e uso da terra, por meio de legislação específica, definindo critérios para licenciamento e construção, bem como o controle de aluguéis, evitando sua alta excessiva e até mesmo promovendo uma “desvalorização do capital imobiliário” (RIBEIRO, 1997, p. 155). Outra forma de atuação do Estado é o estabelecimento de sistemas de financiamento, que acabam por estimular a casa própria. Há ainda ações que objetivam “combater o obstáculo da propriedade privada da terra”, por meio de políticas fundiárias que podem se constituir de políticas tributárias ou

políticas urbanas, orientando o crescimento urbano e mesmo aplicando desapropriações (RIBEIRO, 1997, p. 155-156).

Visando ilustrar situações conjunturais que levaram ao alargamento/estreitamento da atuação do Estado na política habitacional, apresentam-se os apontamentos de Farrah (1990), que faz uma retrospectiva da atuação dos Estados dos países centrais no século XX, demonstrando como conjunturas econômicas, políticas e sociais influenciaram na definição das políticas habitacionais. Segundo a autora, até os anos 1930, após o final da Primeira Guerra, período conhecido como liberalismo econômico, a situação da moradia dos trabalhadores era uma questão social importante, mas tratada pelo Estado de forma repressiva, por meio da regulamentação de como deviam ser as moradias operárias, visando disciplinar o trabalhador e sua família e evitar epidemias, bem como a regulamentação do uso do solo, segregando espacialmente as classes sociais:

Esta [a questão habitacional] era uma das manifestações da questão social que marcou o século XIX e início deste século, a qual correspondia, em última instância, à questão das classes trabalhadoras pobres urbanas, vistas como as 'classes perigosas'. Mas a questão habitacional era também uma questão de saúde pública. Num período marcado por epidemias, que atingiam, indiscriminadamente, os moradores das cidades, as habitações dos trabalhadores pobres eram consideradas focos de propagação de doenças, problema a ser equacionado (FARRAH, 1990, p. 11).

Nesse período, a provisão de moradias era dada pelo mercado, que recebia incentivos do Estado por meio de subsídios. A autora destaca que, apenas de forma periférica, ocorreu na Inglaterra a experiência de provisão de moradias subsidiadas pelo Estado, conhecida como *social housing*, de caráter não lucrativo.

Ao final da Primeira Guerra, anos 1930, a intervenção estatal se intensifica devido, principalmente, à mobilização política dos trabalhadores – fortalecida desde a Revolução de Outubro na Rússia – e à momentânea incapacidade do mercado. Numa estratégia anticíclica, o Estado passa a controlar aluguéis, promover moradias para alugar e oferecer subsídios diretos à construção, considerando que parte das moradias era construída pelos próprios trabalhadores em regime de autoconstrução. Também cresce a produção de habitação de interesse social pelo Estado e por associações sem fins lucrativos. Em países como Inglaterra e Estados Unidos, ocorrem ainda ações para remoção de cortiços das áreas urbanas (FARRAH, 1990)

Mas é a partir de 1945 que se consolida uma nova forma de atuação dos Estados nos

países centrais, sob o contexto do Estado do Bem-Estar¹⁹, marcando “uma aceitação generalizada da necessidade de intervenção estatal substantiva na provisão de habitações” (FARRAH, 1990, p. 12). Nesse momento, as ações estatais consistiam de: a) promoção de habitações de interesse social (*social housing*), por meio de organizações públicas e sociais; b) regulação do mercado habitacional (controle de aluguéis, regulamentação edilícia e do solo); c) estímulo à produção e consumo, por meio de sistemas de financiamento (como nos Estados Unidos), subsídio à produção e consumo (como créditos a juros baixos e “auxílio-aluguel”); d) promoção de pesquisa e desenvolvimento voltados à indústria da construção (FARRAH, 1990, p.12). Farrah (1990, p.13) destaca que grande parte das medidas descritas não se tratava de inovações, considerando-se como inflexão a “grande importância que lhes foi atribuídas desde então”, voltando-se ao atendimento público das necessidades de habitações pelos trabalhadores e ao mesmo tempo fortalecendo as empresas do setor que forneciam materiais e equipamentos e executavam as obras (FARRAH,1990).

Apresentando números, a autora demonstra que países centrais chegaram a quintuplicar a produção anual de moradias, por intermédio do Estado ou com o auxílio deste, como: França (de 72 mil unidades habitacionais em 1950 a 520 mil unidades em 1973); Inglaterra e País de Gales (de 180 mil unidades em 1950 a 410 mil em 1967); Alemanha Ocidental (de 390 mil unidades em 1950 a 700 mil em 1974); Japão (cresceu até 1,8 milhões até 1970); URSS (entre o término da guerra e 1952 foram construídas seis milhões de unidades); e Estados Unidos (em 1950, produção anual de 2 milhões de unidades) (FARRAH, 1990).

Diversas análises, principalmente a partir da década de 1960, buscavam compreender os motivos da mudança da ação estatal no âmbito da questão habitacional das classes populares, identificando como insuficientes as respostas que atribuíam apenas a situação conjuntural de momentânea incapacidade de resposta por parte do mercado.

Farrah (1990) destaca que a escola de sociologia urbana francesa apontou como fator determinante da mudança o objetivo final de garantir a reprodução da força de trabalho, visando o processo de acumulação, dentro do contexto do Estado de Bem-Estar; já a escola da regulação aponta que, para além do incentivo ao consumo característico do Estado de Bem-Estar, ocorreu uma associação ao modelo de desenvolvimento fordista, hegemônico nos países centrais do pós-guerra, aliando a produção em massa ao consumo de massa. No entanto, no caso específico da construção habitacional, assim como a indústria

¹⁹ As características do Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State* serão melhor tratadas na seção 2.3 deste capítulo.

automobilística, estas assumiram posição não de produção/consumo de massas, e sim de sustentáculo ao consumo, visto que a habitação se constitui em “passagem obrigatória” para o consumo, principalmente de equipamentos domésticos (FARRAH, 1990, p. 14). Além disso, havia ainda condicionantes políticos para tal mudança, tendo ocorrido diversos movimentos reivindicatórios e tensões sociais, consequência das carências habitacionais resultantes da guerra, que demandaram a resposta estatal mesmo de governos não comprometidos com o ideário social-democrata²⁰ (FARRAH, 1990).

Nos anos 1970, outro momento de inflexão ocorre nas políticas habitacionais dos países centrais, agora no sentido da redução da ação estatal, acompanhando o movimento geral do Estado a partir desse período, quando se inicia a fase neoliberal²¹. Farrah (1990) identifica as principais mudanças ocorridas na postura do Estado devido à crise econômica dos anos 1970, apontando que, diferentemente dos anos 30, a estratégia política não é anticíclica, mas sim de austeridade e corte nos gastos públicos, com a “substituição da orientação social-democrática pela liberal, a que corresponde uma tendência de ‘desmonte’ do Estado de Bem-Estar”, resultando em “mudanças no paradigma tecnológico, no regime de acumulação e no modo de regulação, do qual constituía um elemento essencial: o Estado ‘provedor’” (FARRAH, 1990, p.15).

No setor habitacional se dá um importante declínio da atuação estatal nos países centrais, conforme ilustram alguns números apresentados por Farrah para a produção anual de moradias na Inglaterra e País de Gales (de 410 mil unidades habitacionais em 1967 a cerca de 170 mil em 1985) e na França (de 546 mil unidades em 1972 a 250 mil em 1985) (FARRAH, 1990). Além do declínio da produção habitacional promovida e apoiada pelo Estado, ocorre, ainda, a crise financeira das instituições públicas de habitação, menor alocação de recursos públicos na área habitacional e deterioração de conjuntos habitacionais:

A habitação de interesse social, modalidade privilegiada de intervenção estatal no pós-guerra, tende a se tornar, assim, minoritária em todos os países, reservada às frações mais pobres da população, em particular a imigrantes e a grupos étnicos socialmente discriminados, o que contribui para a estigmatização dos conjuntos e para a ocorrência de conflitos sociais, a exemplo do ocorrido nos Estados Unidos, no final dos anos 50 (FARRAH, 1990, p.15).

²⁰ A social-democracia defendia a implementação de reformas, lutando por “direitos e melhores condições de vida e trabalho para a classe trabalhadora, dentro de uma estratégia gradualista de reformas a longo prazo” e que apoiou a expansão do Estado de Bem-Estar Social (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 150).

²¹ As características gerais do pensamento neoliberal serão tratadas no item 2.3 deste capítulo.

O Estado retira-se gradualmente da participação e controle na habitação de aluguel e passa a estimular a alternativa da casa própria, por meio de mecanismos de apoio ao mercado, como financiamento. Na Inglaterra, particularmente, estoques de moradias públicas voltadas ao aluguel são privatizadas, a princípio ofertadas para os próprios ocupantes, mas devido à impossibilidade de grande parte dos inquilinos adquirirem as unidades, passam a ser vendidas em lotes para a iniciativa privada (FARRAH, 1990).

Outro fator determinante da mudança do Estado na política habitacional foi a crítica advinda da própria sociedade, principalmente de usuários, movimentos sociais e da esquerda, que denunciavam “desvios” na condução estatal, principalmente no que se refere ao caráter seletivo, e por vezes regressivo, dos subsídios ofertados, que beneficiaram categorias de trabalhadores mais qualificados e deixaram à margem os trabalhadores empobrecidos, além da forma burocrática e distanciada da intervenção estatal, produzindo “grandes conjuntos padronizados e ‘massificantes’” (COLEMAN, 1982, apud FARRAH, 1990, p. 16). Por outro lado, questionava-se a provisão dos equipamentos coletivos urbanos, que tinham “a ‘função’ de dominação, de instauração de disciplinas ‘funcionais’ à reprodução do sistema”, passando-se a entender a intervenção estatal como um “instrumento exclusivo do capital” (FARRAH, 1990, p. 16).

Por outro lado, defensores da “liberdade do mercado” se apropriaram das críticas expressas pelo movimento social e passaram a atribuir ao Estado a responsabilidade pelos problemas econômicos e sociais do período, caracterizando uma crise na relação Estado-economia, mas também na relação Estado-cidadão, o que acabou por fortalecer cada vez mais a posição neoliberal da política pública. Porém, Farrah (1990) analisa que no setor habitacional, o declínio do apoio estatal não favoreceu o setor privado, como em outros setores:

Embora a redução de gastos públicos, no quadro da crise atual do capitalismo, seja, de um modo geral, uma estratégia de fortalecimento do capital (a estratégia hoje dominante), em que se “devolve” ao setor privado esferas da atividade produtiva, a queda na alocação de recursos governamentais na construção habitacional, na verdade, parece ter prejudicado os interesses da indústria da construção, ao menos do grande capital [...]. Dentre as principais características do novo mercado, destacam-se: a) o crescimento da reabilitação, da manutenção e o declínio da construção de habitações novas; b) o predomínio da habitação individual dentre as construções novas; c) a redução do tamanho dos empreendimentos habitacionais, que passam de centenas de unidades – característica dos grandes conjuntos do período anterior – para um tamanho médio de cerca de 40 moradias (FARRAH, 1990, p.17).

Esse novo cenário imprimiu ainda outras formas à atuação do Estado, conforme destaca a autora: a descentralização tinha como tendência a passagem gradativa das responsabilidades da questão habitacional do governo central aos governos locais, defendendo-se que esse formato possibilitaria o atendimento mais adequado às necessidades locais, oportunizando, ainda, maior controle da população aos recursos empregados. Porém, Farrah ressalta que esse movimento se dá num período de escassez de recursos, tornando “seus resultados bastante incertos” (FARRAH, 1990, p. 17). O aspecto da “participação” do usuário “na produção e na gestão da habitação de interesse social”, ocorrido a partir da “propriedade social”, que repassou aos usuários a responsabilidade pelos conjuntos, e a “autoconstrução”, que daria maior autonomia aos usuários e independência com relação à burocracia, nestas duas situações, a autora destaca como principais críticas a falta de mecanismos que garantissem recursos e evitassem a exclusão das classes mais carentes (FARRAH, 1990, p. 17-18).

A análise de Farrah sobre a política habitacional nos países centrais vai até os anos 1980, mas vale a pena destacar que durante os anos 1990 e início de 2000, a tendência neoliberal na postura estatal se fortaleceu e contribuiu para a crescente redução das políticas sociais em todo o mundo capitalista (BEHRING; BOSCHETTI, 2010).

Interessante destacar ainda que, após as guerras mundiais, agências e organismos supranacionais relacionados à Organização das Nações Unidas (ONU) assumem a discussão de direitos humanos, promovendo conferências globais e a assinatura de convenções e tratados específicos, nos quais os Estados-nacionais assumiam responsabilidades quanto aos direitos humanos e já tratavam, mesmo que tangencialmente, do direito à moradia:

O direito à moradia é reconhecido como um direito humano em diversas declarações e tratados internacionais de direitos humanos, [...], destaca-se os seguintes: a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948 (artigo XXV, item 1); o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966 (artigo 11); a Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965 (artigo V); Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, de 1979 (artigo 14.2, item h); a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989 (artigo 21, item 1); a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, de 1976 (Seção III (8) e Capítulo II (A.3); a Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992 (Capítulo 7, item 6) (BRASIL, 2005b, p. 161).

No caso específico do tema habitacional, a primeira conferência ocorreu em 1976 em Vancouver, quando se definiu a criação da Agência Habitat ou Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UNCHS, mais recentemente UN-HABITAT), sediada em

Nairobi, Quênia, voltada à discussão sobre a necessidade de atendimento a famílias atingidas pela guerra e situações emergenciais; a segunda conferência, denominada Habitat II, realizada em 1996 em Istambul, marcou a elaboração da Agenda Habitat, num momento de redução da ação estatal na provisão habitacional (ROLNIK; SAULE JÚNIOR, 1997).

A Agenda Habitat é um marco importante no reconhecimento internacional do direito à moradia adequada, dentro da concepção de assentamentos humanos sustentáveis voltados principalmente aos grupos sociais mais vulneráveis. Rolnik e Saule Júnior ressaltam que esse avanço sofreu a resistência dos países mais conservadores:

Outro resultado fundamental da Agenda Habitat ao tratar da adequada habitação para todos, é o reconhecimento do direito à moradia como um direito humano, de modo que os Estados sejam obrigados a realizar progressivamente esse direito mediante planos e programas habitacionais, bem como estabeleçam sistemas eficazes de proteção do direito à moradia. Esse foi, na verdade, um dos pontos mais polêmicos durante o processo da conferência, em função da posição contrária a esse reconhecimento por parte de alguns países, liderados pelos Estados Unidos (ROLNIK; SAULE JÚNIOR, 1997, p. 16).

Além do direito à moradia, a Agenda Habitat assume ainda como princípios para a atuação dos Estados-nacionais a descentralização, o fortalecimento do poder local, a participação social, o estabelecimento de parcerias entre poder público, comunidades locais, organizações sociais e setor privado, entre outros (ROLNIK; SAULE JÚNIOR, 1997).

Ao longo deste item, refletiu-se sobre a posição que assume o Estado capitalista perante a questão urbana e habitacional, mediando e aliviando tensões na relação entre o capital e a força de trabalho, sem alterar a lógica estabelecida. Apontou-se, ainda, como historicamente se deu a atuação estatal na política habitacional em países centrais, refletindo movimentos econômicos e sociais globais e nacionais, com momentos de ampliação do atendimento ou redução na participação.

Embora a política habitacional tenha características peculiares se comparadas a outras políticas sociais, intimamente ligadas à questão urbana e ocupando posição central no arranjo capitalista conforme abordado anteriormente, entende-se que há, por outro lado, fatores comuns com outras políticas sociais. Nesse sentido, no próximo item serão apontadas questões relacionadas às políticas sociais de maneira geral, aproximando-se do contexto brasileiro, visando indicar aspectos que influenciam na ampliação ou retração dos resultados das mesmas para as classes mais empobrecidas, com o objetivo de descortinar outros elementos que possam contribuir para a análise dos fatores que ampliam ou restringem as políticas habitacionais no caso brasileiro.

2.3 APONTAMENTOS SOBRE AS POLÍTICAS SOCIAIS

Para além dos processos inerentes à questão urbana e da moradia das classes trabalhadoras, a política de habitação de interesse social é tocada por questões que afetam as políticas sociais de um modo geral, sendo importante a esta análise identificar que elementos contribuem para a ampliação ou restrição do atendimento das políticas sociais, considerando o contexto brasileiro. Vale ressaltar que o campo de estudos sobre políticas sociais é bastante amplo e apresenta abordagens diversas e, considerando a delimitação do presente trabalho, apontar-se-ão aspectos que interessam diretamente aos objetivos da pesquisa.

Diversos conceitos relacionados a políticas públicas se referem às ações de governos, suas escolhas e soluções de problemas, concepções que deixam de lado o aspecto conflituoso desse processo e dos limites que apresentam, conforme indica Souza, C. (2007), que apresenta para o tema a seguinte definição:

Pode-se então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o 'governo em ação' e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou no curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produziram resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, C., 2007, p. 69).

Para Andrade (2005), as políticas públicas deveriam alargar-se para além das ações dos governos, constituindo políticas de Estado, consolidando valores estabelecidos pelas constituições e legislações, de caráter estável e inflexível, sendo aplicadas por todos os governos num determinado Estado e oferecendo respostas aos problemas e interesses postos na cena pública.

Já o campo específico das políticas sociais afunila a observação para a relação existente entre as necessidades do desenvolvimento econômico e as condições da classe trabalhadora e população marginalizada. Nesse sentido, Draibe (2007) alerta que o tratamento dissociado da questão social e da questão econômica, como ocorre em análises muito fragmentadas e especializadas, traz consequências negativas para a compreensão e tratamento de ambas.

Behring e Boschetti (2010) apontam que a generalização das políticas sociais ocorre a partir do surgimento da experiência do Estado de Bem-Estar Social, ou *Welfare State*²², ocorrida nos países centrais no pós-guerra, principalmente influenciados pela concepção keynesiana de intervenção do Estado na economia e na sociedade e que encontrou sintonia com o modelo de produção fordista, possibilitando a expansão da produção e do consumo de massas, alcançando uma saída para a crise econômica e para as tensões sociais instaladas no período:

As proposições de Keynes estavam em sintonia com a experiência do New Deal americano, e inspiraram especialmente as saídas europeias da crise, sendo que ambas têm um ponto em comum: a sustentação pública de um conjunto de medidas anticrise ou anticíclicas, tendo em vista amortecer as crises cíclicas de superprodução, superacumulação e subconsumo, ensejadas a partir da lógica do capital. Mandel sinaliza que tais medidas, nas quais se incluem as políticas sociais, objetivavam amortecer a crise. Com elas, poderia existir algum controle sobre os ciclos econômicos. As políticas sociais se generalizaram nesse contexto, compondo o rol de medidas anticíclicas do período, e também foram resultado de um pacto social estabelecido nos anos subsequentes com segmentos do movimento operário, sem o qual não podem ser compreendidas (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 71).

O período do pós-guerra até a década de 1960 foi marcado pelo crescimento econômico e pelo “pacto de classes”, denominado “consenso do pós-guerra” (MISHRA, 1995 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2010), que se caracterizou pelo projeto de socialização da economia, “o estabelecimento de políticas abrangentes e universalizadas, baseadas na cidadania”, expansão dos benefícios sociais, “consenso político em favor da economia mista e de um amplo sistema de bem-estar e de comprometimento estatal com crescimento econômico e pleno emprego”, segundo afirma Pierson, que denominou este momento de “idade de ouro” das políticas sociais (PIERSON, 1991 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2010).

Mas a crise econômica que se manifesta desde o final da década de 1960 e se agrava na década posterior vem modificar esse quadro, mudando significativamente a relação entre Estado, economia e sociedade. A ideia do Estado social, provedor, interventor se esgota e se inverte, passado a interferência do Estado a ser entendida como a causa da crise econômica e social, tomando lugar a concepção do Estado mínimo, segundo o pensamento neoliberal.

²² Se as autoras apontam a experiência dos países centrais no pós-guerra como o momento de generalização das políticas sociais, entendem que seu surgimento se dá ainda no século XIX, a partir da organização dos trabalhadores e do enfrentamento à superexploração do capital, alcançando conquistas pontuais, mas importantes na consolidação posterior dos direitos dos trabalhadores e direitos sociais, exercendo papel fundamental para a postura assumida pelo Estado no período seguinte (BEHRING; BOSCHETTI, 2010).

De acordo com a concepção neoliberal, a regulação da relação capital/trabalho, operada pelo Estado de bem-estar, era prejudicial ao capitalismo, tendo em vista que os movimentos e os sindicatos operários possuíam um relativo poder de negociação frente ao Estado, requerendo um aumento com os gastos sociais, mediante políticas sociais, que facilitassem a reprodução da força de trabalho. Nesse aspecto, os gastos sociais com os trabalhadores estariam levando os capitalistas a diminuir seus lucros. Nessa perspectiva, o neoliberalismo propunha a diminuição do poder dos sindicatos; dos gastos sociais, bem como o enfraquecimento da intervenção do Estado na economia. Os governos deveriam ter como meta principal a estabilidade monetária (SANTANA, 2006, p.38, com base em ANDERSON, 1996).

A lógica neoliberal tem como prioridade o crescimento econômico com mínima regulação do Estado, severidade e corte de gastos públicos, o que impactou fortemente as políticas sociais, visto que o aumento do desemprego repercutiu no aumento das necessidades sociais e encontrou a redução do amparo estatal. Esse modelo se tornou hegemônico no final dos anos 1970, a partir dos países centrais e depois em todo o mundo capitalista até a atualidade:

O século XXI se inicia com transformações profundas nas políticas sociais nos países capitalistas centrais. Se não se pode falar em desmantelamento, é inegável que as reestruturações em curso seguem na direção de sua restrição, seletividade e focalização; em outras palavras, rompem com os compromissos e consensos do pós-guerra, que permitiram a expansão do *Welfare State*. Seu “futuro” é uma questão polêmica e as análises variam conforme a matriz teórico-política [...]. Concordamos com Dumenil e Lévy, quando analisam criticamente o imperialismo estadunidense na era neoliberal, e reafirmam e identificam que há “por trás desses mecanismos uma gigantesca luta de classes e poder” (Dumenil e Lévy, 2004:36), cujo desfecho não se pode prever, pois faz parte do processo aberto da história (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 134).

No Brasil, a trajetória das políticas sociais tem suas particularidades. Apesar da introdução da política social no país ter se dado a partir de 1930 com o governo de Getúlio Vargas, por meio da regulamentação das relações de trabalho, da criação do sistema público de previdência pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), e pela instituição de políticas de saúde e educação, foi nos anos 1960, no governo militar, que as políticas sociais foram expandidas, como uma estratégia de adesão e legitimação do bloco que ascendeu ao poder impositivamente (FALEIROS, 2000 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2010).

No período, ocorreu a forte institucionalização das políticas de saúde, previdência, habitação e, em menor escala, de assistência social, ao mesmo tempo em que se abriu espaço para a saúde, a previdência e a educação privada, constituindo sistemas duais de acesso

(BEHRING; BOSCHETTI, 2010). Mas a crise econômica mundial da década de 1970 não tardou a abalar essa configuração, e a década de 1980 foi considerada perdida do ponto de vista econômico, com sério agravamento da questão social e urbana. Por outro lado, os anos 1980 foram marcados por um intenso processo de mobilizações sociais que pressionou o Estado para a redemocratização brasileira e culminou na Nova Constituição:

Esse movimento operário e popular novo era um ingrediente político decisivo na história recente do país, que ultrapassou o controle das elites [...]. Para Sader, a transição democrática brasileira diferenciava-se de outras na América Latina, exatamente a partir deste elemento fundamental: as mudanças estruturais, engendradas pela industrialização, e a urbanização criaram as condições para o surgimento de um movimento operário e popular novo, que foi decisivo para a refundação da esquerda brasileira (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 141).

A Constituição Federal de 1988, apesar de apresentar contradições, constituiu uma inovação, devido ao seu conteúdo reformista, estabelecendo políticas orientadas pelos princípios da universalização, responsabilidade pública e gestão democrática, estabelecendo como direitos sociais: a educação; a saúde; o trabalho; a moradia; o lazer; a segurança; a previdência social; a proteção à maternidade e à infância; e a assistência social, que representou “um dos mais importantes avanços na política social brasileira, com possibilidade de estruturação tardia de um sistema amplo de proteção social” (FLEURY, 2004; BEHRING, 2003; MOTA, 1995; VIANNA, 1998; PEREIRA, 1996; BOSCHETTI, 2003 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 156), “mas que não se materializou, permanecendo ‘inconclusa’” (FLEURY, 2004 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 156).

Um dos principais fatores que obstaculizam a concretização do sistema de proteção social estabelecido constitucionalmente foi seu nascimento em plena fase de fortalecimento do modelo neoliberal também no Brasil. Já nos anos 1980 e principalmente na década seguinte, a postura dos governos foi de incorporação da cartilha neoliberal, restringindo direitos em nome da crise fiscal e adotando para as políticas sociais o trinômio: “*privatização, focalização e descentralização*”, sendo a última entendida como mero repasse de responsabilidade para os níveis locais de governo (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 156).

Diversos elementos contribuem para o alargamento e/ou estreitamento das políticas sociais no Brasil, influenciados pela conjuntura internacional e também pelo movimento interno nos aspectos econômico, político e social. Nesse processo dinâmico, destaca-se dois fatores que diferenciam o contexto brasileiro, fruto de proposições e lutas de organizações sociais e políticas, inseridos na Carta Magna e que se constituem em importantes mecanismos

para a formulação, a implementação e a avaliação das políticas sociais no Brasil: a democratização e a descentralização.

Behring e Boschetti (2010) indicam o controle democrático instituído pela Constituição Federal Brasileira de 1988 e a experiência dos conselhos de políticas públicas como “grandes inovações políticas e institucionais no formato das políticas públicas brasileiras, nas quais se vislumbrava uma perspectiva clara de reforma”, que foram, e ainda se mantêm, como bandeiras importantes dos movimentos sociais e sujeitos políticos “com compromissos democráticos” (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 178).

As autoras ressaltam que a perspectiva de participação envolve três aspectos: a) “transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório”; b) “expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas”; c) organização social, em inúmeras formas de associativismo, permeando e alargando as ações sociais e os direitos, direcionando-os para a execução do interesse público (SILVA, JACCOUD; BEGHIN, 2005 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 178).

Ao apontar a potencialidade dos conselhos enquanto “arenas de negociação de propostas e ações que podem beneficiar milhares, milhões de pessoas, e de aprofundamento da democracia” (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 178), as autoras também alertam para seus limites. Por um lado, imposições do cenário mundial, como o neoliberalismo e a mundialização, impõem constrangimentos aos Estados-nacionais, limitados em sua autonomia. Por outro lado, padrões histórico-culturais da sociedade brasileira transfiguram e criam obstáculos ao exercício democrático. Por tais motivos, muitas experiências de atuação dos conselhos revelam esvaziamentos e desqualificação da participação, demonstrando que a democratização das políticas sociais se trata de um processo de aprendizado a longo prazo:

As conquistas democráticas dos trabalhadores e do movimento popular nos anos 1980 traziam a perspectiva de uma ampla e profunda reforma democrática no Estado, que incluiu o novo estatuto dos municípios e a revisão do pacto federativo no país. No entanto, *a transformação desse projeto em processo* não pôde ser plenamente realizada, já que veio se deparando com obstáculos econômicos, políticos e culturais, o que exige persistência, uma vontade política forte e a compreensão de que estão sendo empreendidas mudanças de largo prazo. Qualquer expectativa de curto prazo pode ser frustrante para os que apostam nesse projeto, considerando as forças que a ele se opõem, hoje (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 182).

Apesar das dificuldades, as políticas sociais vêm registrando cada vez mais a ampliação dos canais de discussão com a sociedade, por meio dos conselhos e conferências

(BEHRING; BOSCHETTI, 2010; MARICATO; SANTOS JÚNIOR, 2007). Ao lado do controle democrático nas políticas sociais, o novo papel dos municípios no pacto federativo e a descentralização das políticas sociais também constituem uma inovação da Constituição de 1988, reivindicada pelos movimentos sociais, representando uma reação ao caráter centralizador do Estado brasileiro no período militar, na intenção de aproximar as definições e a execução das políticas aos seus usuários.

Mas a assunção dos municípios, enquanto protagonistas na execução das políticas sociais, se constitui em enorme desafio, tão grande quanto a imensa diversidade das características econômicas, sociais, institucionais e culturais dos municípios no Brasil. Arretche (1992; 2000; 2002a; 2002b; 2004; 2010) desenvolveu uma obra consistente ao comparar o alcance de políticas sociais no Brasil, avaliando suas estratégias de descentralização.

A autora baseia seu argumento na observação de que após a Constituição de 1988, no Estado federativo brasileiro, estados e municípios, politicamente autônomos, assumem a gestão de políticas públicas, por iniciativa própria ou por adesão a algum programa proposto por um nível mais abrangente de governo. No entanto, assumir a gestão de uma política social implica em custos políticos e/ou financeiros, e considerando que, na história brasileira, essa tarefa estava centralizada em nível federal, na nova configuração os governos locais precisam ser induzidos a assumir tais responsabilidades.

Considerando que a análise de Arretche (2000) sobre a descentralização das políticas sociais no Brasil vem ao encontro dos objetivos desta pesquisa, pois que apresenta concretamente um fator que favorece/restringe o alcance das políticas sociais no Brasil, dar-se-á especial atenção à metodologia desenvolvida por esta autora, que avalia as estratégias de descentralização adotadas em cada política e em diferentes Estados brasileiros, bem como o resultado das mesmas com relação à adesão dos municípios e alcance dos direitos sociais, contribuindo para traçar um caminho de análise aos fatores que possam estar influenciando os resultados da implementação da nova política habitacional no Pará.

a) A proposta de Arretche para a avaliação das estratégias de descentralização das políticas sociais.

Nos anos 1990, as políticas sociais no Brasil atravessavam um momento crucial, sob a orientação de um novo marco constitucional, ampliador da proteção social do Estado e diante de um novo pacto federativo, conquistado pela pressão e luta de movimentos sociais e, ao mesmo tempo, em tempos de austeridade e corte de gastos públicos pelo governo que

incorporou o pensamento neoliberal. Ao estudar esse período, Arretche (2000) constata que as políticas sociais brasileiras, em maior ou menor grau, vão passando por um processo de descentralização e realiza uma investigação para identificar os fatores determinantes e o alcance dessa descentralização.

Visando constituir uma análise sólida e adequada à diversidade do país, a autora selecionou cinco diferentes políticas sociais, são elas: saúde, educação fundamental, assistência social, habitação popular e saneamento; e cinco Estados brasileiros com significativas diferenças socioeconômicas: Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Bahia, Pernambuco e Ceará, encontrando variações quanto ao grau de descentralização, tanto entre políticas sociais quanto entre os Estados. Como descentralização, a autora entende “institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais” (ARRETCHE, 2000, p. 16), ressaltando que pode se tratar de um processo de municipalização ou estadualização.

Em sua pesquisa, Arretche (2000) considerou e testou diferentes fatores que influenciavam positivamente ou negativamente no processo de descentralização, observando tanto aspectos relacionados às políticas, como: *engenharia operacional, legado das políticas prévias, regras constitucionais e estratégias de indução*, quanto fatores ligados às características dos estados e seus municípios, como: *base econômica, estrutura político-administrativa e cultura cívica*, para, ao final, apontar que são determinantes as estratégias deliberadamente adotadas por uma política social para o efetivo processo de descentralização. Arretche (2000) demonstra que as estratégias de descentralização adotadas por uma política social são capazes de compensar, inclusive, limitações relacionadas à capacidade administrativa e financeira de unidades locais de governo, contribuindo, conseqüentemente, para seu alcance e cobertura no território nacional:

Assim, a “existência de políticas deliberadas”, *explícita e eficientemente desenhadas para obter a adesão dos governos locais, é uma condição necessária ao sucesso de um processo amplo e abrangente de transferência de funções de gestão de políticas sociais*. Isto implica dizer que, *para obter resultados na transferência de atribuições, a ação política deliberada pode alterar substancialmente o peso e a importância de variáveis relacionadas aos atributos estruturais de Estados e municípios e aos atributos institucionais das políticas* (ARRETCHE, 2000, p. 244, grifo do autor).

Segundo a autora, as estratégias de descentralização são determinantes, considerando duas situações estabelecidas pelo novo pacto federativo brasileiro: a) os municípios, agora como entes da Federação, ganham independência política e financeira, que os permite decidir aceitar ou não e tomar para si a gestão de uma política social, historicamente concentrada sob

a gestão federal ou estadual²³, necessitando ocorrer então a *adesão* municipal ao programa federal; b) a transferência de atribuições intergovernamentais se dá com base numa *barganha federativa*, pois assumir a gestão de uma política social implica em custos financeiros, administrativos e políticos, e cada nível de governo quer repassar ao outro nível a maior parte dos custos e reservar a si a maior parte dos benefícios. Assim, ao se deparar com a possibilidade de assumir a gestão de uma política social, o município realizará um *cálculo*, ponderando os *custos e benefícios prováveis* de sua decisão (ARRETICHE, 2000, grifo do autor).

Como *elementos do cálculo* a serem realizados pelo município, estarão, por um lado, os atributos do governo local, ou seja, sua capacidade de gasto e sua estrutura administrativa, e também os atributos da política a descentralizar. São elas: engenharia operacional; legado das políticas prévias; regras constitucionais; e, principalmente, as estratégias de indução implementadas. Mas a pesquisa da autora concluiu que “*estratégias de indução eficientemente desenhadas são decisivas para o sucesso de processos de transferência de atribuições*” (ARRETICHE, 2000, p. 244, grifo do autor).

A autora alerta que os fatores engenharia operacional e legado das políticas prévias representam situações dadas, e não podem ser modificados pela vontade política. Passíveis de composição de um programa deliberado de descentralização estão os fatores: *disposições constitucionais, desenho de um programa de descentralização e seu modo efetivo de implementação*. Mas se fossem esses os únicos fatores, haveria diferenças apenas entre as políticas sociais. Há, no entanto, um quarto fator determinante do alcance da descentralização das políticas sociais, que possibilitou que o Estado do Ceará²⁴, o mais pobre da amostra selecionada, alcançasse um dos maiores graus de descentralização das políticas da amostra estudada, trata-se da *ação dos executivos estaduais*:

²³ Arretche (2010) ressalta que desde os anos 1950 e principalmente nos anos 1960, o Estado brasileiro investiu na criação de empresas públicas estaduais para execução dos programas federais (de eletricidade, telecomunicações, saneamento, habitação etc.), o que garantiu a formação de uma capacidade de gestão mínima nos Estados, ou mesmo em alguns, a capacidade de gestão independente do governo central, ainda que muitas delas tenham sido alvo de privatização nas décadas posteriores.

²⁴ Segundo Arretche (2000), apesar do Estado do Ceará ter os indicadores estruturais mais baixos da amostra, o governo estadual, por meio de programas de capacitação continuada e outras estratégias, conseguiu um dos melhores resultados quanto ao grau de descentralização entre os estados da amostra, ao lado do Paraná, e superando inclusive São Paulo, o estado mais rico. Mais particularmente, o Ceará se destacou quanto à política de saúde, inclusive porque as regras do SUS dão razoável autoridade aos governos estaduais. Nesse sentido, o Governo do Ceará firmou convênio com os municípios, repassando a esses a gestão de recursos humanos e equipamentos, por outro lado, constituiu diretorias regionais para apoio, capacitação e acompanhamento, bem como implementou programas de saúde da família, contratando e capacitando nos municípios agentes de saúde, formando equipes que, contratadas pelo governo estadual, não sofriam com as mudanças na gestão local. O sucesso do programa gerou pressões comunitárias, reforçadas por campanhas do governo estadual, que foram forçando os municípios a aderir à política de saúde desenhada do âmbito estadual e federal.

Quando se trata de municipalizar atribuições de gestão, a ação do executivo estadual é um fator decisivo, na medida em que políticas favoráveis à municipalização minimizam os custos prováveis que a assunção de tais atribuições tende a acarretar. Simetricamente, a ausência de tais políticas implica que cada administração municipal deverá arcar sozinha com tais custos.

[...]

É por esta razão que a variável “ação dos executivos federal ou estaduais” revelou-se tão decisiva no caso brasileiro. Como demonstrei, as variações no escopo do processo de descentralização das políticas sociais estão diretamente associadas à natureza do governo federal. Mas, além disso, as variações no alcance da municipalização entre os Estados estão diretamente associadas à natureza dos incentivos advindos da ação dos executivos estaduais (ARRETICHE, 2000, p. 246-247).

A comparação entre as políticas de saúde, ensino fundamental, assistência social, habitação popular e saneamento, demonstrou que a primeira, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), implementou estratégias mais eficientes de descentralização e obteve maiores taxas de adesão dos governos locais ²⁵(ARRETICHE, 2000). Assim, os Estados do Paraná e Ceará obtiveram maiores índices de descentralização na maioria das políticas sociais analisadas (ARRETICHE, 2000)²⁶.

Como se observou, a questão habitacional e urbana sofre restrições devido à lógica de produção capitalista, e a intervenção do Estado, por meio da política habitacional, é contraditória, mediando as relações entre o capital e as forças de trabalho, aliviando tensões sociais, mas sem a pretensão de solucionar as necessidades dos trabalhadores quanto à moradia. Por outro lado, a política habitacional, enquanto política social, sofre influência de outros fatores, podendo se fortalecer e declinar, refletindo contextos econômicos, sociais e políticos. A ascensão das políticas sociais em países centrais ocorre num momento de crise econômica, evoluindo até sua consolidação, num momento histórico de encontro de interesses entre capital e força de trabalho, para em outro momento de crise sofrer uma inflexão negativa e regressão significativa.

²⁵ Arretche (2000) destaca que o fato da Constituição Federal de 1988 ter estabelecido a saúde como um direito universal e que o Estado deveria prestar tal serviço por meio do Sistema Único de Saúde, constituído por uma rede regionalizada e hierarquizada de ações e serviços públicos e privados, com comando único em cada esfera de governo, teve importância fundamental ao processo de descentralização. No entanto, foi ao longo dos anos 1990, num processo de intensa negociação entre os setores envolvidos, que as regras do processo de descentralização foram normatizadas e institucionalizadas, entre estas, a autora destaca: a) diferentes modalidades de gestão municipal e estadual, que supunham graus distintos e graduais de gestão dos serviços (gestão parcial, semiplena e incipiente), adequando-se à capacidade de cada ente federado, que escolhia a modalidade de gestão mais apropriada à sua realidade e; b) mecanismos de gestão plurinstitucional, a partir das comissões bipartites (em cada estado, com representantes do governo estadual e dos municípios) e tripartite (com representantes dos três níveis de governo).

²⁶ A pesquisa comparativa de Arretche (1992; 2000, 2002a, 2002b, 2004) sobre as políticas sociais se refere ao período do final do governo militar até meados da década de 1990.

No Brasil, os movimentos internacionais se refletem, mas sofrem o filtro de sua própria trajetória histórica. A Constituição Federal de 1988, marcada pela pressão da sociedade organizada, traz inovações importantes e delimita o desenho de um sistema de proteção social universal, participativo e descentralizado. Mas a implementação desse projeto se depara com momentos de priorização do Estado à economia e restrição dos direitos sociais.

Mas apesar da lógica do Estado, as políticas sociais vão lentamente se alargando, incorporando os princípios constitucionais, em grande parte devido à pressão dos movimentos sociais organizados. Aumentam os canais de participação e progressivamente vai ocorrendo o processo de descentralização das políticas. Arretche (2000) demonstra que a definição de *programas deliberados de descentralização* executados pelos governos federal e estaduais tem grande potencial para impulsionar a descentralização e ampliar o alcance das políticas sociais, superando inclusive diferenças estruturais dos municípios brasileiros.

O desenho de um programa de descentralização diz respeito ao conjunto da regulamentação proposta para a transferência de funções. É um componente decisivo para o cálculo realizado pelas administrações locais, uma vez que define quais funções serão transferidas e seus custos prováveis, e quais recursos – técnicos e financeiros – o nível de governo interessado na descentralização oferece para que tal transferência torne-se desejável. Finalmente, o *modo efetivo de funcionamento de um programa* diz respeito ao conhecimento mútuo, não necessariamente explicitado, de como “as coisas de fato funcionam”. O conhecimento por parte da administração local dos meios e recursos de que dispõe efetivamente o nível mais abrangente de governo para implementar seu programa de descentralização é um dos elementos do cálculo pela adesão, uma vez que, embora não necessariamente declarados, tais meios configuram o “apoio” ou “retaguarda” com os quais a administração local poderá efetivamente contar (ARRETICHE, 2000, p. 245-246).

Tal discussão é particularmente interessante a este trabalho, visto que os municípios paraenses se caracterizam por significativos problemas estruturais, como será discutido posteriormente. Arretche (2000) afirma que essa condição é passível de superação por meio da atuação e da vontade política de governos comprometidos com a descentralização das políticas sociais.

No próximo capítulo, estreitar-se-á a observação para outro objetivo específico dessa pesquisa: a política habitacional no Brasil, procurando-se identificar como os elementos aqui apontados foram tratados ou influenciaram a trajetória da política habitacional no país, como os governos brasileiros interferiram na questão habitacional e como se deu o papel determinante dos movimentos sociais no alargamento da concepção do direito à moradia e na proposição de um novo modelo de política de habitação de interesse social.

3 A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

O atendimento das necessidades de moradia da população, por meio das políticas habitacionais e urbanas, está sujeita a diversos condicionantes, conforme abordado no capítulo anterior, entre os quais destacamos: os limites estruturais ao setor capitalista de produção habitacional; contradições da atuação do Estado na mediação da relação entre a reprodução do capital e da força de trabalho; conjunturas econômicas, políticas e sociais que estreitam ou alargam a provisão estatal de moradias, observando a experiência dos países centrais; e particularidades da formação do sistema de proteção social no Brasil, inserindo mecanismos novos para as políticas sociais.

A discussão dos pontos acima citados orientará a análise que se seguirá neste capítulo, que pretende analisar a trajetória da política habitacional no Brasil. A recuperação histórica da política habitacional no Brasil, tratada no item 3.1, demonstra como, paulatinamente, a partir da experiência dos diferentes governos, o Estado brasileiro vai modificando sua atuação, influenciado pelos contextos e conjunturas, e ainda, como a sociedade civil organizada interfere nesse processo como protagonista de mudanças, alargando, de forma gradativa, a concepção do direito à moradia. Desta forma, a observação histórica se detém mais detalhadamente desde o período da desestruturação do governo militar, quando ocorrem as mobilizações para a nova Constituição Federal e se fortalece o movimento pela Reforma Urbana no país, em meados da década de 1980, até o início dos anos 2000, momento em que se apresenta o desenho de uma nova política habitacional proposta pela sociedade civil organizada e baseada nas experiências locais de governos progressistas que implementam ações alternativas para habitação voltadas às camadas de baixa renda, conforme será discutido no item 3.2.

3.1 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

A literatura aponta que até a década de 1930, a posição do Estado brasileiro na área da habitação social se limitava a incentivar a produção privada de moradias para trabalhadores de baixa renda, geralmente voltadas para a locação, além de reprimir situações de insalubridade, por meio de legislação sanitária e ação policial (ROLNIK, 1981 apud BONDUKI, 1994; FINEP, 1983 apud INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO..., 1990), assemelhando-se à postura adotada pelos Estados nos países centrais no mesmo período (FARRAH, 1990), como visto no segundo capítulo.

Foi o governo populista de Vargas que, dito *sensível* às demandas dos trabalhadores e num momento de ampliação dos direitos trabalhistas, influenciado pela configuração do Estado provedor nos países centrais (BEHRING; BOSCHETTI, 2010), assumiu a necessidade de intervenção estatal para a produção de moradias populares, visando ganhar apoio da massa trabalhadora. Também acatou o debate advindo de empresários e acadêmicos, que discutiam a incapacidade da iniciativa privada em dar conta da questão da habitação social, que crescia com o processo de urbanização e industrialização do país. Além disso, a produção estatal de moradias facilitaria a “acumulação de capital no setor urbano”, reduzindo o custo de reprodução da força de trabalho (BONDUKI, 1994, p.717).

Desta forma, a produção estatal de habitação social em larga escala inicia-se a partir da atuação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs)²⁷, na produção de casas populares, a partir de 1937, voltadas ao atendimento dos trabalhadores contribuintes, e da criação da Fundação da Casa Popular (FCP)²⁸, em 1946, constituindo-se no primeiro órgão nacional direcionado à produção de moradias populares. Ligada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, a FCP deveria, inclusive, coordenar a produção dos IAPs, e teria ainda como fonte de recursos a cobrança de taxas sobre as transações imobiliárias que financiava, a ser recolhida pelos Estados. Na prática, os órgãos estaduais não repassaram as cobranças e os IAPs resistiram à subordinação, deixando a FCP limitada a repasses orçamentários, o que a tornou dependente e sujeita a conjunturas. A partir da década de 1950, os IAPs passaram a investir somente no financiamento à incorporação imobiliária (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO....., 1990; BONDUKI, 1994).

Para Bonduki (1994), não se pode identificar a atuação da FCP como uma política efetiva, visto a fragilidade e incipiência de sua estrutura, que previa uma gama ampla de objetivos (financiamento à moradia, infraestrutura, saneamento, pesquisa, entre outros), mas não tinha suporte financeiro e institucional para tal. Por outro lado, o autor admite que apesar da baixa consistência da ação governamental por meio dos IAPs e da FCP, a contribuição

²⁷ O Decreto nº 4.682, de 1923, criou as Caixas de Aposentadoria e Pensão dos Trabalhadores das estradas de ferro do país. Por meio do Decreto nº 5.109, de 1926, ocorreu a ampliação para outras categorias profissionais e para o funcionalismo público (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO..., 1990, p.5). Em 1937 são criadas as carteiras prediais dos IAPs e autorizada a aplicação de parte de suas receitas na produção e aquisição de moradias populares (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO....., 1990; BONDUKI, 1994).

²⁸ Criada por meio do Decreto-Lei nº 9.218, de 1946, com o objetivo de “proporcionar a brasileiros e estrangeiros com mais de dez anos de residência no país, ou com filhos brasileiros, a aquisição ou construção de moradia própria em zona urbana ou rural” (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO..., 1990). Azevedo e Andrade (1982) destacam a estratégia política da promulgação do decreto-lei que criou a FCP no dia 1º de maio. O Decreto-Lei nº 9.777 de 06/09/1946 amplia os objetivos da FCP para atuação em intervenções urbanas e outros.

destas instituições, em termos quantitativos, não pode deixar de ser ignorada, tendo alcançado respectivamente 124.025 e 16.964 unidades, totalizando mais de 140.000 habitações no país. Sobre os empreendimentos executados dos IAPs, Bonduki (1994) destaca ainda a boa qualidade dos projetos habitacionais.

Foi durante o governo militar que ocorreu pela primeira vez no país a estruturação de uma política nacional de habitação, como parte da estratégia de ampliação das políticas sociais em busca de legitimação política, conforme ressaltaram Behring e Boschetti (2010). A Lei Federal nº 4.380, de 21/08/1964, criou o Banco Nacional da Habitação (BNH), o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e instituiu a correção monetária dos contratos imobiliários; nos estados e municípios foram criadas as companhias de habitação (COHABs), constituindo-se nos braços executores do Sistema, complementando a rede institucional para a promoção habitacional. Bolaffi (1982) ressalta a importância que ganhou a criação do BNH no governo militar:

Entre os muitos problemas e necessidades que sempre afligiram a população dos maiores centros urbanos do Brasil – [...] -, a habitação popular é eleita pelo governo federal, em 1964, como “problema fundamental”. Que se tratou de uma decisão importante não o demonstram os decretos, os discursos, os relatórios ou outras manifestações oficiais daqueles anos, mas, sim, o fato de que o banco criado naquela época, com o objetivo manifesto de solucionar o problema da habitação, recebe em 1967 a gestão dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Em consequência da soma de recursos que para ele foram canalizados, a partir de 1969, o BNH tornar-se-ia o segundo banco do país em termos de magnitude de recursos disponíveis, precedido apenas pelo Banco do Brasil (BOLAFFI, 1982, p. 42-43).

Para funcionamento do SFH, foram garantidas fontes estáveis de recurso, todas retornáveis: a) o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)²⁹, voltado para a produção de habitação popular; b) o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE)³⁰, voltado ao atendimento da classe média; c) os lucros dos reembolsos de créditos concedidos (VALENÇA; BONATES, 2009). Praticamente todas as operações do BNH eram realizadas pela iniciativa privada, as construções por empreiteiras, os financiamentos e cobranças por

²⁹ O FGTS, criado pela Lei Federal 5.107, de 13 de setembro de 1966, é um “fundo contábil, de natureza financeira, constituído pelo conjunto de contas vinculadas e individuais, abertas pelos empregadores em nome de seus empregados” (CARVALHO; PINHEIRO, 1999, p. 3). Sua criação atendeu a objetivos relacionados a seguro social (pecúlio ao trabalhador) e financiamento da habitação por meio do SFH, entre outros (CARVALHO; PINHEIRO, 1999).

³⁰ SBPE, constituído pelas Caixas Econômicas Federais e Estaduais, pelas Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI), e pelas Associações de Poupanças e Empréstimos (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO..., 1990, p. 13).

agentes financeiros, companhias habitacionais e sociedades de crédito imobiliário (BOLAFFI, 1982; MARICATO, 1987).

Maricato (1987) realiza um apanhado das principais fases da história do BNH: criado em meados da década de 1960 para a produção de habitação popular, acaba ampliando significativamente seu leque de ações, passando a coordenar política habitacional e financiamento para o saneamento, difusão da propriedade residencial, principalmente entre as classes de menor renda. O mesmo apoiou o estímulo ao desenvolvimento da indústria da construção civil, com a criação de polos de desenvolvimento, entre outros (MARICATO, 1987; BOLAFFI, 1982); no início da década de 1970 lança o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), com o intuito de se reaproximar da produção de moradias para as classes de menor renda, sem lograr alcançar tal objetivo; no final dos anos 1970, principalmente devido às pressões advindas de movimentos organizados, o BNH passa a investir em urbanização de favelas (MARICATO, 1982).

A crise econômica mundial dos anos 1970 se agrava no Brasil a partir da década de 1980, resultando em desemprego, queda dos salários e alta inflação, atingindo fortemente o setor habitacional. A redução nos investimentos do Governo Federal voltados à habitação associados às altas taxas de inadimplência contribuíram ainda mais para a crise do SFH (VALENÇA, 2001). Mas, para além da política habitacional, a crise econômica abala fortemente a sustentação do governo militar e abre espaço para os movimentos sociais que reivindicavam a reabertura política e melhores condições sociais, inclusive com relação às questões urbanas e de moradia.

No período da história política brasileira conhecido como “Nova República” (1985-1990), referente à transição do governo militar autoritário para a reabertura democrática do país, Sarney assume o governo, em 1985, demonstrando uma disponibilidade para discutir junto a instituições da sociedade civil, soluções para a condução do BNH e do SFH, que neste momento enfrentavam grave crise financeira e institucional. Para debater o assunto, o governo mobilizou dois importantes fóruns de discussão: o Grupo de Trabalho sobre a Reformulação do SFH - GTR/SFH, com a participação de especialistas e representantes da sociedade civil, inclusive a Comissão Nacional dos Mutuários (CNM); e um debate nacional, com o apoio da Associação dos Arquitetos do Brasil, envolvendo a academia, organizações sociais e associações de mutuários (AZEVEDO, 1996; 2007; VALENÇA, 2001).

Azevedo (1996; 2007) destaca que este espaço de discussão e negociação acabou por beneficiar enormemente as entidades de mutuários, que, liderados por setores de renda média e alta, exerciam forte pressão política, por meio de parlamentares e da imprensa, levando o

governo a definir por uma forma de reajuste que atendia o pleito dos mutuários, mas que se tornou prejudicial ao Sistema, agravando ainda mais seu déficit, além de favorecer as classes com maior nível de renda (AZEVEDO, 1996, p. 80).

Nos debates regionais patrocinados pelo Governo Federal, coordenados pela Associação dos Arquitetos do Brasil, com participação de acadêmicos, entidades de classe e associações de mutuários, surgiram muitas propostas para a reformulação institucional do Sistema e, apesar de não se ter chegado a consensos, nenhum dos fóruns propôs o fechamento do BNH, que ao ser decretado extinto pelo governo, em novembro de 1986³¹, causou surpresa a todos (AZEVEDO, 1996; 2007; VALENÇA, 2001).

Segundo Valença (2001), o discurso oficial justificava a extinção do Banco como corte de despesas, inserido no pacote do recém lançado Plano Cruzado II, que visava à estabilização da economia, fato que era contraditório com a medida de absorção de todo o corpo técnico do BNH por outra agência governamental, a CEF. Ainda sobre os motivos que levaram o Governo Sarney ao fechamento do BNH, Arretche (2000) ressalta as divergências entre setores do governo pela disputa em gerir os vultosos recursos envolvidos em investimentos na área habitacional e de saneamento básico, bem como a estratégia do governo federal, num momento de reestruturação política, para ampliar suas possibilidades de barganha junto aos governos estaduais (ARRETCHE, 2000).

Apesar das diversas fases, com percalços e oscilações, no balanço geral, a produção do BNH na área de habitação popular foi restrita, comparando-se aos investimentos em infraestrutura e em grandes projetos de mineração e geração de energia (MARICATO, 1987). O saldo do período de atuação do BNH chega ao financiamento de aproximadamente 4,8 milhões de unidades habitacionais entre 1966 e 1986, sendo que apenas um terço do total *supostamente* foi destinado à população com renda menor que cinco salários mínimos (MARICATO, 1996, grifo do original). Analisando outro aspecto, Bonduki (2008) ressalta que a gestão adotada pelo BNH foi marcada pela rigidez e centralização das decisões, não admitindo espaços para discussão e participação da sociedade, nem reconhecendo formas alternativas de enfrentar o problema habitacional ou mesmo admitindo as fortes diferenças regionais. Por outro lado, a qualidade das intervenções era comprometida pela produção massificada:

Dentre os erros praticados, se destaca a opção por grandes conjuntos na periferia das cidades, o que gerou verdadeiros bairros dormitórios; a

³¹ O Decreto-Lei Nº 2.291, de 21 de novembro de 1986 extingue o BNH e o incorpora à Caixa Econômica Federal.

desarticulação entre os projetos habitacionais e a política urbana e o absoluto desprezo pela qualidade do projeto, gerando soluções uniformizadas, padronizadas e sem nenhuma preocupação com a qualidade da moradia, com a inserção urbana e com o respeito ao meio físico. Indiferente à diversidade existente num país de dimensões continentais, o BNH desconsiderou as peculiaridades de cada região, não levando em conta aspectos culturais, ambientais e de contexto urbano, reproduzindo, à exaustão, modelos padronizados (BONDUKI, 2008, p.74).

Com o encerramento do BNH, a CAIXA assume suas funções e passa a controlar o Sistema Financeiro da Habitação. Azevedo (1996; 2007) aponta as principais diferenças na condução dos programas habitacionais após a mudança do órgão operador: a) apesar das duas instituições se tratarem de bancos, o BNH era considerado uma agência financeira de vocação social, enquanto a CAIXA tinha uma atuação mais comercial, com maior preocupação em equilíbrio de investimentos, retorno de capital, entre outros, ressaltando que nessa nova situação a questão habitacional passou a ser tratada de forma setorial; b) o novo arcabouço normativo imposto pelo Conselho Monetário Nacional e complementado pela CAIXA dificultou o acesso das Cohabs aos financiamentos habitacionais, diminuindo expressivamente sua produção e, conseqüentemente, restringindo a capacidade das administrações municipais e estaduais de atuar em investimentos habitacionais, por outro lado, facilitando o acesso à iniciativa privada neste setor; c) a nova posição das Cohabs no arranjo da política habitacional, passando de agentes promotores a órgãos assessores, acarretou em enfraquecimento das companhias, elevação da faixa de renda das famílias beneficiadas pelos programas habitacionais (acima de cinco salários mínimos) e desaceleração dos programas alternativos.

O Governo Sarney ainda lançou o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais da Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), programa alternativo com pontos em comum com programas antecessores implementados pelo BNH (Profilurb, Promorar, João de Barro), voltado ao atendimento de famílias com renda mensal até três salários mínimos, com recurso de verba orçamentária, a fundo perdido, geralmente em parceria com prefeituras ou órgão estadual, acompanhado por grupos formados por representantes da comunidade assistida, denominados Sociedade Comunitária Habitacional (AZEVEDO, 1996).

Para Azevedo (1996; 2007), a experiência da SEAC é relevante para a trajetória da política habitacional brasileira, pois num período inferior a dois anos (aproximadamente de 1988 a 1990), o órgão, que pretendia construir 550.000 novas moradias, alcançou um terço disto, ainda assim, superando a produção realizada pelas Cohabs no mesmo período, por meio de programas tradicionais na CAIXA, que não chegou a 150.000 unidades, tornando-se uma

experiência importante, pois “foi a primeira vez na trajetória da política popular brasileira que um programa alternativo apresentou melhor desempenho quantitativo do que os convencionais” (AZEVEDO, 1996, p. 83), que só não teve maior êxito devido aos constrangimentos da crise inflacionária, ao mal uso dos recursos e às práticas clientelistas das administrações envolvidas.

Para Cardoso (2003), a experiência da SEAC é interessante nesse processo de transição da política habitacional, pois permitiu a constituição de um modelo institucional que oportunizou uma maior autonomia às administrações locais e estaduais na condução da política habitacional, deixando estas o papel de simples executores, plantando as sementes das experiências locais que teriam importante significado posteriormente. Mas, por outro lado, a falta do estabelecimento de regras claras permitiu o atendimento de demandas advindas de alianças políticas (CARDOSO, 2003).

Se do ponto de vista da atuação do Estado brasileiro a política habitacional passava por mudanças significativas nos anos oitenta, no âmbito da sociedade civil a movimentação era ainda mais intensa e provocou avanços seminais. Nesse período, se fortalecem entidades de profissionais, acadêmicos, comunitários, mutuários em torno da discussão das lutas e conflitos urbanos e toma forma o Movimento de Reforma Urbana. Segundo Souza (2008), a ideia de reforma urbana surgiu no país ainda na década de 1950, mas restringia-se à discussão da questão da escassez de moradias, ganhando força e ampliação do escopo na década de 1980, durante o processo de redemocratização do país. O ideário da reforma urbana se refere a uma “reforma social estrutural, com uma muito forte e evidente dimensão espacial, tendo por objetivo melhorar a qualidade de vida da população, especialmente de sua parcela mais pobre, e elevar o nível de justiça social” (SOUZA, 2008, p.112-113). Os objetivos específicos mais importantes da reforma urbana são: coibir a especulação imobiliária; reduzir o nível de disparidade socioeconômico-espacial intra-urbano; democratizar o planejamento e a gestão do espaço urbano (SOUZA, 2008).

Por ocasião da formatação da nova constituição federal (1988), o Movimento de Reforma Urbana encaminhou ao Congresso Constituinte, uma emenda popular com 160.000 assinaturas que, segundo Maricato (1997), tinha como principais propostas:

Em relação à propriedade imobiliária urbana – instrumentos de regularização de áreas ocupadas. Captação da valorização imobiliária. Aplicação da função social da propriedade. Proteção urbanística, ambiental e cultural.

Em relação à política habitacional – programas públicos habitacionais de regularização de áreas ocupadas. Aluguel ou prestação da casa própria,

proporcional à renda familiar. Agência nacional e descentralização na gestão da política.

Em relação aos transportes e serviços públicos – natureza pública dos serviços sem lucros, com subsídios. Reajustes das tarifas proporcionais aos ajustes salariais. Participação dos trabalhadores na gestão dos serviços.

Em relação à gestão democrática da cidade – conselhos democráticos, audiências públicas, plebiscitos, referendo popular, iniciativa legislativa e veto às propostas do legislativo (MARICATO, 1997, p. 311, grifo do autor).

A emenda, após ter sido bastante reduzida, deu origem ao Capítulo II – Da Política Urbana na Constituição Federal de 1988, composto pelos artigos 182 e 183, que acabaram repassando à elaboração dos planos diretores as possibilidades de promoção da reforma urbana. Ainda assim, a inserção constitucional foi considerada uma grande conquista (MARICATO, 1997; SOUZA, 2008). Vale destacar, também, que no texto de 1988, o direito à moradia não havia sido reconhecido, incluído na Constituição apenas em 2000, como veremos a seguir. Mas se a Carta de 1988 foi restrita quanto aos avanços na questão urbana, foi de grande importância para o conjunto das políticas sociais, para o processo de democratização e descentralização, oferecendo aberturas a avanços posteriores no setor habitacional.

Após a redemocratização do país, o primeiro presidente eleito pelo voto popular iniciou o curto mandato com promessas ousadas e planos inovadores para o enfrentamento ao problema habitacional. Valença e Bonates (2009) destacam que o Governo Collor (1990-1992), por meio do recém-criado Ministério da Ação Social e sua Secretaria Nacional de Habitação, sustentava um discurso de que o caminho para o enfrentamento do problema da habitação popular estava em atrair o setor empresarial para este ramo, criando instrumentos de mercado “modernos” para viabilizar a promoção habitacional pela iniciativa privada. Neste sentido, foram propostos novos mecanismos para atrair investimentos no mercado imobiliário, entre eles estava o projeto de lei enviado ao Congresso Nacional em 1992, e que, posteriormente, em 1997, deu origem ao Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). Como ressaltam os autores: “o governo Collor plantou as sementes de um mercado aberto, que FHC [Fernando Henrique Cardoso] fez florescer” (VALENÇA, 2001, p. 41; VALENÇA; BONATES, 2009).

Collor lançou em maio de 1990 o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), que previa a construção de 245 mil habitações em 180 dias para uma população alvo com renda até cinco salários mínimos, com recursos financiados pelo FGTS em três modalidades: produção de novas unidades; programa de lotes urbanizados, com ou sem cesta de materiais; e “programa de ação municipal para habitação popular”, (AZEVEDO, 1996, p. 84).

No entanto, o PAIH não alcançou as metas programadas, tendo construído 210 mil unidades a valores significativamente maiores que os inicialmente previstos, extrapolando o prazo determinado. Além disso, a alocação de recursos não atendeu aos percentuais definidos pelo Conselho Curador do FGTS, tendo obedecido à lógica dos acordos políticos (AZEVEDO, 2007). Neste sentido, Cardoso indica que o Governo Collor deu continuidade ao padrão institucionalizado desde o Governo Sarney para a distribuição de benefícios nos programas habitacionais a partir de práticas clientelistas e favorecimento de aliados políticos (CARDOSO, 2003). As consequências negativas da utilização descuidada dos recursos do FGTS nos programas habitacionais de Collor, que beneficiaram empresas e aliados, também são apontadas por outros autores, que enfatizam os prejuízos posteriores ao sistema de financiamento habitacional, comprometendo o orçamento nos anos seguintes e inviabilizando novas operações (GONÇALVES, 1997 apud SANTOS, 1999).

Num momento marcado pelo crescimento do pensamento neoliberal na postura do Governo Federal, com a conseqüente fragilização da política urbana e habitacional, agravado ainda pelas denúncias de corrupção, e por outro lado, após a importante mobilização social em torno da Reforma Urbana por ocasião da Assembleia Constituinte, em 1991 movimentos populares relacionados à discussão da moradia se reúnem e se valem, pela primeira vez, do instrumento instituído pela nova Constituição: a possibilidade de constituir projetos de lei por iniciativa popular (FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS..., 2003). Assim, o Primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular pretendia a criação do Fundo e do Conselho Nacional de Moradia Popular, e contou com a assinatura de 800.000 eleitores de todo o país – mas com maioria absoluta de eleitores e entidades paulistanas, segundo Maricato (1997) – e foi entregue ao Congresso Nacional por meio de uma grande caravana. Numa entrevista cedida em 2003 à Revista Proposta (FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS..., 2003), representantes do movimento por moradia popular destacavam a importância desse momento:

A proposta parte da crítica ao Sistema Financeiro da Habitação em cada um dos seus aspectos, e propõe a sua superação com um modelo totalmente novo, mas ao mesmo tempo fundado nas experiências locais, que naquela época eram nascentes. Tinha como objetivo também uma grande mobilização social em torno do tema. Formulada num momento de maior consolidação dos movimentos sociais e da nova ordem posterior à Constituição de 1988, que garantiu instrumentos de participação popular, como a iniciativa popular de lei, o Projeto de Lei do Fundo ganhou também um forte conteúdo simbólico, já que era, pela primeira vez, o próprio povo sem moradia que apresentava a proposta de solução para a questão (Evaniza Rodrigues, representante da União Nacional por Moradia Popular, FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS..., 2003, p. 52).

O Projeto de Lei passou por diversas reuniões e audiências na Câmara dos Deputados no período de 1992 a 1995, constituindo-se o Fórum Nacional de Habitação, e após inúmeras discussões o Projeto original, sofreu aperfeiçoamentos e constituiu-se no Projeto de Lei 2.710/92 (FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS..., 2003). Para Azevedo (2007), também o Fórum Nacional de Habitação foi importante, envolveu instituições sociais e públicas, organizados em três grupos de interesse: a burocracia ligada à política habitacional – Fórum dos Secretários de Habitação –, empresários e os movimentos populares. O objetivo central era discutir um novo arranjo para a política habitacional e garantir financiamento continuado, com a preocupação de “não deixar na mão de um órgão governamental os rumos da política habitacional, abrindo perspectivas de um tipo de participação neocorporativa em que segmentos da sociedade civil teriam assento” (AZEVEDO, 2007, p. 23).

Voltando à atuação do Governo Federal, Itamar Franco (1993-1994) buscou dar outro rumo à política habitacional, dando prioridade à finalização das obras inconclusas desde o governo anterior. Também iniciou uma importante reforma na CAIXA, que permitiu a retomada de operações com FGTS no período do governo seguinte (VALENÇA, 2001, p.36) e, em 1994, lançou dois novos programas: o “Habitar Brasil” e o “Morar Município”, agora sob o comando do Ministério do Bem-Estar Social, utilizando recursos do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), que, no entanto, ficaram diminuídos devido às restrições de gasto impostas pelo Plano Real (CARDOSO, 2003; AZEVEDO 1996; 2007).

Azevedo (1996) avalia que os dois programas apresentavam características bastante semelhantes entre si, destaca-se algumas: participação de governos estaduais e prefeituras, sendo a população-alvo, famílias de baixa renda; a obrigatoriedade de criação de fundos e conselhos estaduais ou municipais de Bem-Estar Social, para onde seriam repassados os recursos do empreendimento; os governos municipais ou estaduais tinham que arcar com custos de urbanização dos terrenos, provisão de infraestrutura, legalização, elaboração de projetos técnicos com participação da comunidade envolvida e, ainda, o comprometimento da contrapartida mínima (10% para regiões menos desenvolvidas e 20% para as demais); em caso de produção ou melhorias habitacionais, seriam cobradas parcelas mensais dos beneficiários, correspondente a 5% do salário mínimo, retornando esses recursos aos fundos de Bem-Estar Social criados.

Não encontramos explícito na literatura, mas é interessante observar que a primeira experiência de indução à criação de fundos e conselhos com participação social na área da política habitacional ocorre no Governo Itamar, coincidindo com o momento de proposição e discussão do PL 2.710/92. A exigência da criação de conselhos e fundos é apontada como

uma experiência positiva implementada pela gestão Itamar. Na visão de Santos, “tais mudanças aumentaram significativamente o controle social e a transparência da gestão dos programas em questão e constituíram-se em ponto de inflexão importante na condução das políticas públicas na área de habitação popular” (SANTOS, 1999, p.12). Azevedo (2007) também considera importante a proposição dos conselhos nos programas deste período, mas ressalta limitações na formatação do arranjo:

Mesmo sendo uma iniciativa de política descentralizadora, os referidos programas pecavam por uma excessiva padronização. Em outras palavras, faziam “tábua rasa” da enorme heterogeneidade dos municípios brasileiros, exigindo de todos a formação de Conselhos e Fundos. Não há dúvida de que, para a maioria dos pequenos municípios, corria-se o risco da criação apenas formal desses mecanismos, como ocorreu nos últimos anos com outras exigências similares feitas por leis federais e estaduais (Conselho de Saúde, Educação, Criança e Adolescente, Assistência Social etc.). Convém lembrar que, apesar de propor a criação de fundos estaduais e municipais, o governo não logrou, até o final da administração Itamar, a formação de um fundo federal. Os mencionados programas dependeram fundamentalmente de verbas orçamentárias ou de recursos provisórios (IPMF), o que os fragilizou institucionalmente. Tampouco se conseguiu avançar na formação de um Conselho federal, similar aos propostos para os governos estaduais e municipais (AZEVEDO, 2007, p. 22).

O Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) marcou a consolidação do pensamento neoliberal na condução das políticas públicas no Brasil, com forte repercussão para as políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2010). No setor habitacional, empreendeu mudanças institucionais que tiveram sua importância, mas não conseguiu alcançar o atendimento às classes trabalhadoras. Além disso, assim que assumiu a presidência, sustou o processo de discussão junto aos movimentos populares quanto à nova proposta de política habitacional: “mandou retirar o projeto [PL 2.710/92] de tramitação, desrespeitando todo o processo coletivo de negociação e até o final de seu segundo mandato não foi encaminhado nenhum outro” (FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS..., 2003, p. 50).

FHC iniciou com uma reestruturação institucional, extinguindo o Ministério de Bem-Estar Social e criando a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) (CARDOSO, 2003). Azevedo (2007, p.23) identifica esta mudança como central no novo governo, que passa a tratar a política habitacional de forma articulada à política urbana e de saneamento ambiental. Outro ponto destacado pelo autor foi

o incentivo do governo FHC à descentralização da política habitacional, reforçando o papel de estados e municípios enquanto promotores de melhoria habitacional³².

Arretche (2000) também identifica um esforço desta gestão no sentido da descentralização das políticas habitacional e de saneamento básico, como uma forma de superar a rotina de corrupção que havia se instalado nos órgãos do executivo federal envolvidos com tais políticas. Outra característica do governo FHC ressaltada pela autora é o entendimento que os investimentos em desenvolvimento urbano não poderiam se concentrar apenas na ação do poder público, sendo importante a participação da iniciativa privada no setor.

Em sua investigação sobre as estratégias de descentralização das políticas sociais, Arretche (2000) conclui que houve no período um alto grau de descentralização da política habitacional, no sentido da estadualização, observando a então medida adotada pela gestão FHC em 1995, que incentivou a instituição de instâncias colegiadas nos Estados para gerir os recursos do FGTS, alocados por unidade da federação, visando à execução no território estadual pelos governos estadual e municipais demandantes. Os Estados que não aderissem ao programa teriam os recursos previamente orientados para sua unidade federativa, reduzidos em 50% (ARRETCHÉ, 2000).

A avaliação positiva da autora quanto ao processo de descentralização da política habitacional (que chegou a considerar a política que alcançou maior grau de descentralização, entenda-se estadualização)³³, deveu-se principalmente à rápida adesão dos Estados ao programa e à instituição das instâncias colegiadas estaduais, fortemente incentivados pela possibilidade de gerir os importantes recursos do FGTS, e ainda pela vantagem de indicar a formação do conselho, que nos casos analisados por Arretche tinham forte representação dos governos estaduais, “ou seja, benefícios elevados e custos reduzidos caracterizaram a implantação deste programa. Adesão em massa foi a resposta dos Estados” (ARRETCHÉ, 2000, p. 133).

Mas a investigação de Arretche (2000) se deteve até o ano de 1997. Em 1998, o Governo FHC, devido à crise econômica e financeira por que passava o país e, após acordo

³² Vale destacar aqui que para Behring e Boschetti (2010), a descentralização ocorrida no governo FCH, alinhada ao ideário neoliberal, não representava o “compartilhamento de poder entre esferas públicas”, ao contrário, se caracterizava mais “como mera transferência de responsabilidades para entes da federação ou para instituições privadas e novas modalidades jurídico-institucionais correlatas”, atendendo às orientações dos organismos internacionais (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 156).

³³ Apesar do resultado positivo na pesquisa, Arretche (2000) alertou que o processo de estadualização na política habitacional era bastante recente, por isso “fragilmente institucionalizado” (ARRETCHÉ, 2000, p. 91).

com o Fundo Monetário Internacional e atendendo às orientações do mesmo, suspende o empréstimo de recursos do FGTS para os outros níveis de governo, mesmo enfrentando oposições dentro do próprio governo federal (CARDOSO, 2003). Além das restrições ao FGTS, a gestão FHC contingenciou os recursos do Orçamento Geral da União, cortando os recursos inicialmente previstos para a execução pela SEPURB, reduzindo-os a 16,7% dos previstos originalmente no segundo mandato (CARDOSO, 2003).

A seguir, indicamos os principais programas habitacionais instituídos na gestão FHC e os principais resultados dos investimentos com recursos do FGTS nas Tabelas 1, 2 e 3:

- a) Pró-Moradia, antigo Morar Município, reformulado (SANTOS, 1999): programa financiado com recursos do FGTS e voltado para o atendimento a famílias com renda até três salários mínimos, a ser pleiteado por órgãos da administração pública estadual e municipal, que deviam estar adimplentes junto ao governo federal e ainda ter capacidade de endividamento, características que restringiram o acesso aos municípios com maior capacidade administrativa, geralmente as prefeituras mais abastadas do centro-sul (VALENÇA, 2001);
- b) Habitar Brasil BID: inicialmente este programa contava apenas com recursos do OGU. Em 1999 foi reformulado e passou a contar com empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Voltado para o poder público municipal, visa à melhoria das condições de habitabilidade de áreas degradadas e desenvolvimento institucional (SANTOS, 1999; CARDOSO, 2003);
- c) Carta de Crédito: com recursos do FGTS, oferece financiamento diretamente a famílias com renda de até oito (posteriormente estendido até doze) salários mínimos, de forma individual ou associativa (SANTOS, 1999; AZEVEDO, 2007);
- d) Programa de Apoio à Produção e ao Crédito Individual: com recursos do FGTS, voltado à produção de moradias pela iniciativa privada para atendimento de famílias com renda média e alta (AZEVEDO, 2007);
- e) Programa de Arrendamento Residencial: criado em 1999, com recursos do FGTS, voltado a empréstimos a empresas privadas para produção habitacional de famílias com renda entre três e seis salários mínimos (CARDOSO, 2003; AZEVEDO, 2007);
- f) Criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI): por meio da Lei Federal 9.512/1997, inspirado na experiência norte-americana, operando com recursos exclusivamente da iniciativa privada nacional e internacional, e aplicando mecanismos que geravam maior segurança aos investidores, como o instrumento de alienação fiduciária, que só

passa a propriedade ao mutuário após a quitação do imóvel, agilizando a retomada de bens no caso de inadimplência (AZEVEDO, 2007).

Tabela 1: Brasil: contratações do FGTS por Programas (valor absoluto e percentual) – 1995/2003

Programa / Modalidade		Valor Contratado (em milhões de reais)	%	Número de unidades habitacionais (em mil)	%
PAR		2.344	10,5	106	6,3
Pró-Moradia		884	3,9	-	-
Apoio à Produção		55	0,01	4	0,01
Carta de Crédito Individual		4.109	18,4	180	10,7
Carta de Crédito Associativa	Aquisição imóvel usado	9.284	66,8	523	82,7
	Material de construção	2.095		567	
	Aquisição de imóvel novo	1.418		74	
	Outros	2.086		222	
Total		14.883		1.386	
TOTAL		22.275	100	1.676	100

Fonte: BONDUKI (2008).

Tabela 2: Brasil: Contratações do FGTS por faixas de renda – 1995/2003

Programa	Até 3 SM	3 a 5 SM	5 a 10 SM	+ 10 SM	TOTAL
PAR	-	-	100%	-	100%
Pró-Moradia	100%	-	-	-	100%
Apoio à Construção	-	-	-	100%	100%
Carta de Crédito Associativa	1,9%	13,9%	34,5%	47,9%	100%
Carta de Crédito Individual	6,2%	15,1%	50,1%	28,6%	100%
TOTAL	8,5%	12,6%	50,4%	28,5%	100%

Fonte: BONDUKI (2008).

Tabela 3: Brasil: déficit habitacional por faixas de renda (valor absoluto e percentual)– 1991/2000.

Faixas de Renda		Até 2 SM		De 2 a 5 SM		+ 5 SM		Total	
Ano	Região	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
1991	Brasil	2.966	55	1.564	29	844	16	5.374	100
	Regiões Metrop.	712	51	404	29	286	20	1.402	100
2000	Brasil	4.179	64	1.648	25	621	9	6.448	100
	Regiões Metrop.	1.104	59	574	29	234	12	1.885	100

Fonte: BONDUKI (2008).

Ao realizar uma avaliação geral da gestão FHC no setor habitacional, Valença (2001) considera que esta priorizou as soluções de mercado, limitou-se a aplicar os recursos do FGTS segundo os requisitos da lei e atuou de forma insuficiente quanto às necessidades dos trabalhadores. A observação das Tabelas 1 e 2, em que se verifica o quanto as camadas mais pobres da população ficaram preteridas pelos programas habitacionais no período, é ainda mais dramático quando se compara aos dados do déficit habitacional por renda na década de

1990, demonstrados na Tabela 3. Bonduki (2008) ressalta que no governo FHC o problema habitacional se agravou para a população com renda até cinco salários mínimos e diminuiu para as outras faixas:

Seria exagero afirmar que a significativa redução do *déficit* na faixa de renda superior a cinco SM, no período de 1991/2000, fosse apenas um impacto da ação governamental, uma vez que o desemprego e a queda da renda da população brasileira na década de 90 contribuíram para deslocar o *déficit* para as faixas de renda mais baixas. Entretanto, a ação habitacional do governo FHC, com certeza, contribuiu para este fenômeno, uma vez que os financiamentos para a obtenção da casa própria se concentraram nas faixas de renda acima de cinco SM [...] (BONDUKI, 2008, p. 84).

A política habitacional implementada pelo Governo Federal na era FHC superou, de certa forma, a fragilidade institucional que abalava este setor desde o final do governo militar. No entanto, a reestruturação da política não a levou a atender às frações de classe trabalhadora, ao contrário, tornou-se bastante restritiva. Mas a frágil presença do governo federal no enfrentamento do problema habitacional do país ensejou a implementação de intervenções diferenciadas por meio de governos locais progressistas.

3.2 A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA POLÍTICA HABITACIONAL

Ao longo da década de 1990, diversos governos locais, em parceria com movimentos populares e organizações sociais, motivados pela redefinição do papel dos municípios na Nova Constituição, que reforçava a autonomia municipal e preconizava a participação popular, colocavam em prática experiências inovadoras, provendo melhorias e novas habitações aos trabalhadores:

Nesta fase surgem, ao lado de intervenções tradicionais, programas que adotam pressupostos inovadores como desenvolvimento sustentável, estímulo a processos participativos e autogestionários, parceria com a sociedade organizada, reconhecimento da cidade real, projetos integrados e articulação com a política urbana. Esta postura diferenciava-se claramente do modelo que orientou a ação do BNH e com estes pressupostos emergem programas alternativos, como urbanização de favelas e assentamentos precários, construção de moradias novas por mutirão e autogestão, apoio à autoconstrução e intervenções em cortiços e em habitações nas áreas centrais.

Emerge assim, o embrião de uma nova postura de enfrentamento do problema habitacional adotada por gestões municipais de vanguarda, que se tornaram referências nacionais para outros municípios e também para o próprio governo federal [...] (BONDUKI, 2008, p. 78).

O novo repertório de intervenções alternativas de habitação social, participativas, descentralizadas, fazia surgir a expectativa de um novo modelo de política, fortemente ancorado no papel dos municípios. Em sua maioria, as experiências locais ocorreram em cidades importantes do eixo centro-sul do país³⁴, geralmente contando com recursos próprios, o que dava maior liberdade para a constituição de novos arranjos e a execução de outros modelos habitacionais, orientados pelas concepções do ideário de Reforma Urbana (BONDUKI, 1997). Em 1996, por ocasião da realização da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, quatro experiências municipais brasileiras foram selecionadas para compor o rol das *Best Practices* (Fortaleza, Santos, Jaboatão e Porto Alegre) (ROLNIK; SAULE JÚNIOR, 1997), reforçando ainda mais as discussões e movimentos em torno de um novo modelo de política habitacional para o país (BONDUKI, 1997; ARRETCHE, 2000; CARDOSO, 2003).

Porém, se por um lado, as experiências municipais traziam novas formas de enfrentamento do problema habitacional e incorporavam princípios de inclusão e justiça social, por outro, revelavam-se fragilmente institucionalizadas nas administrações locais, sendo comum o encerramento dos programas e ações com o encerramento da gestão que a desenvolveu, ou ainda, com a simples mudança de prioridades no mesmo governo. Este fator era ainda agravado pelo fato de que tais intervenções, na sua maioria, contava com recursos disponíveis pela gestão local, que foram se tornando cada vez mais escassos (ARRETCHE, 2000).

Cardoso e Ribeiro (2001) realizaram uma pesquisa para avaliar as experiências municipais nos anos 90 e concluíram que, de fato, estava ocorrendo um processo de descentralização e municipalização da política habitacional no país, impulsionado pelo marco constitucional e pela inconsistência da política do governo central, caracterizando esse processo como uma “descentralização por ausência” (CARDOSO; RIBEIRO, 2001; CARDOSO, 2003). A princípio, essa mudança é entendida como positiva, visto que as experiências municipais apresentavam inúmeras potencialidades, contribuindo para “ampliar a eficácia, a eficiência e a democratização das políticas” (CARDOSO; RIBEIRO, 2001, p. 23). Mas os autores ressaltam ainda as distorções do processo, considerando a imensa desigualdade entre os municípios do país, inclusive de caráter regional, que apontava maior

³⁴ Em importante coletânea sobre as intervenções inovadoras no campo da habitação social organizadas por Bonduki (1997) são retratadas experiências nos municípios de Porto Alegre (RS), Betim (MG), Jaboatão dos Guararapes (PE), RM de Curitiba (PR), Cubatão (SP), Vitória (ES), Guarapiranga (SP), Diadema (SP), Recife (PE), Belo Horizonte (MG), Londrina (PR), São Paulo (SP), Santo André (SP), Campinas (SP), Santos (SP), Fortaleza (CE).

fragilidade justamente nos municípios mais pobres e carentes, comprovando a importância da atuação dos governos federal e estaduais na mitigação das desigualdades:

A análise evidencia que tanto o governo federal quanto os governos estaduais têm um papel extremamente relevante a cumprir, principalmente no que diz respeito à necessidade de redistribuição de recursos financeiros e competências técnicas, dada a grande disparidade entre municípios (CARDOSO; RIBEIRO, 2001, p.2).

[...] são os municípios mais pobres que mais precisariam desenvolver políticas eficazes, os que contam com menor autonomia na formulação e implementação de políticas e menor capacidade de alavancagem de recursos (internos ou externos). [...]

Nesse sentido, nossa análise sugere que podemos estar frente a um **modelo perverso de descentralização**, que privilegia os espaços e as administrações que já acumulam maior volume de recursos financeiros, técnicos e administrativos (CARDOSO; RIBEIRO, 2001, p. 23 - 24, grifo nosso).

A discussão sobre as experiências locais alternativas para enfrentamento do problema da moradia da população de menor renda demonstrou que era possível concretizar uma nova forma de política habitacional. Por outro lado, a implementação de ações a partir dos municípios sem o apoio dos governos estaduais e federal era instável e incapaz de fazer frente à dimensão das necessidades habitacionais do país. Fortalece-se, então, a concepção acerca da importância de instituir um sistema nacional para a política habitacional, como já estava ocorrendo em outras políticas sociais, principalmente de saúde e educação.

Em 1999, o Instituto Cidadania, coordenado pelo então presidente do Partido dos Trabalhadores Luiz Inácio Lula da Silva, reúne especialistas e entidades de diversos segmentos (governo, empresários, acadêmicos, profissionais e lideranças de movimentos populares) que ao longo de um ano de discussão chegam a um projeto consensuado de política habitacional para o país, denominado Projeto Moradia, lançado em 2000 (INSTITUTO CIDADANIA, 2000; BONDUKI, 2009).

Importante ressaltar que, a discussão em torno do documento esteve muito restrita a representações paulistanas, com pouca repercussão nacional, mas sua proposta incorporou o PL 2.710/92, além de outro projeto de lei proposto pelo setor empresarial³⁵, e acabou se constituindo num projeto que viria a se tornar posteriormente a nova política habitacional do governo Lula. Entre as principais propostas do Projeto Moradia estavam: defesa da aprovação do Estatuto da Cidade (aprovado meses depois); criação do Ministério das Cidades; Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano; Sistema Nacional de Habitação; Fundo Nacional de Moradia, a ser operado pela Caixa Econômica Federal; criação de uma rede de agentes

35 Projeto de Lei submetido por meio da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), que propunha a criação do Sistema Brasileiro de Habitação Social (INSTITUTO CIDADANIA, 2000).

promotores (destacando o papel das cohabs) e agentes técnicos; utilização de um *mix* de recursos não onerosos e onerosos, principalmente FGTS, para enfrentamento do problema habitacional e ampliação do atendimento às classes com maior renda por meio do SFI, aumentando a abrangência do SBPE às classes média e média baixa, para viabilizar o atendimentos das classes com menor renda por meio dos subsídios do FGTS e orçamentos públicos, vinculando receitas da arrecadação de 1% do ICMS dos Estados para alimentar os Fundos de Habitação; criação de fundos, conselhos e planos de ação na área habitacional pelos Estados e municípios, articulados aos planos diretores (INSTITUTO CIDADANIA, 2000).

Por fim, o final dos anos 1990 marca ainda importantes conquistas no âmbito jurídico do reconhecimento do direito à moradia. Em 2000, a moradia foi incluída entre os direitos sociais na Constituição Federal por meio da Emenda nº 26, de 14/02/2000 e, após treze anos de tramitação, foi aprovada a Lei Federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, regulamentando os artigos da Constituição referentes à Política Urbana, instituindo os instrumentos necessários para a gestão do solo urbano, atendendo a uma antiga reivindicação dos movimentos sociais desde o período seguinte à promulgação da Constituição de 1988.

O Estatuto da Cidade representa uma importante ampliação do direito à moradia, pois se refere mais diretamente ao direito à cidade e à terra urbana, aos princípios defendidos pelo ideário da Reforma Urbana, alcançando inovações em três sentidos: a) instituição de instrumentos que visam induzir as formas de uso e ocupação do solo; b) “ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas”; c) gestão democrática, “ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade” (BRASIL, 2005b, p. 37).

Após a recapitulação histórica apresentada, podem-se caracterizar os diversos períodos que a política habitacional no Brasil atravessou, como: 1) até a década 1930, o Estado interfere de forma mínima na questão habitacional, incentivando e regulando a atuação privada no setor; 2) no final dos anos 1930 até meados dos anos 1960, o Estado populista assume a importância da produção de moradias populares, criando uma estrutura institucional por meio dos IAPs e da FCP, mas não consegue garantir recursos estáveis para viabilizar uma política efetiva; 3) em meados dos anos 1960 até meados de 1980, o governo militar institui a primeira política efetiva na área habitacional, a partir de uma ampla estrutura institucional e fontes estáveis de recurso, porém, sua atuação autoritária e centralizadora, não atinge os objetivos de produzir moradias para as classes populares, acabando por beneficiar camadas da população com maior nível de renda; 4) no final dos anos 1980 até meados dos anos 1990,

instabilidade e fragilidade marcam a política federal; 5) em meados dos anos 1990 até início de 2000, reestruturação da política federal, com priorização de soluções de mercado e oportunidades a classes sociais com maior poder aquisitivo, o que acaba por permitir o surgimento de experiências inovadoras executadas por outros níveis de governo, voltados ao atendimento de trabalhadores com participação e controle social, iniciando um processo de descentralização da política.

A recuperação histórica permite observar que o Estado brasileiro foi modificando e, pode-se dizer, ampliando gradativamente a concepção do direito à moradia, ainda que em termos de atuação efetiva tenha vivido momentos de expansão e redução de investimentos, contudo, sem ter realmente alcançado, em toda a trajetória, o atendimento significativo das classes trabalhadoras. Considerando os dois fatores restritivos da produção de moradias, conforme visto no capítulo 2, ou seja, *o problema da demanda solvável* e a *questão fundiária* (RIBEIRO; PECHMAN, 1985; RIBEIRO, 1997), nota-se que as sucessivas políticas habitacionais privilegiaram a solução do primeiro, oferecendo programas de financiamento para a produção habitacional por meio de órgãos governamentais ou acesso direto das famílias ao crédito, visando ampliar a demanda solvável, por outro lado, não ocorrendo a implementação de uma política fundiária clara, que ampliasse a oferta de terrenos adequados à produção habitacional. Esse é um dos motivos que pode contribuir para explicar o fato de que sempre foi mais fácil atender as camadas de maior renda, que poderiam pagar o preço dos “terrenos construtíveis”, levando ainda ao agravamento das necessidades habitacionais da população de baixa renda, obrigada a ocupar os terrenos indesejados pelo mercado, expandindo as periferias nas cidades brasileiras.

Analizou-se também como se deu o protagonismo das organizações e movimentos sociais, relacionados ao ideário da Reforma Urbana no alargamento da concepção do direito à moradia pelo Estado, ao menos no ordenamento jurídico, com participação decisiva nas conquistas assinaladas: 1) inserção da Política Urbana na Constituição Federal; 2) proposição do PL 2.710/92, que previa a constituição de um fundo e um conselho de moradia popular no âmbito federal; 3) importante atuação nas experiências inovadoras de âmbito municipal; 4) aprovação do Estatuto da Cidade, que se constitui, até hoje, num marco para a possível instituição de uma política fundiária efetiva; 5) o desenvolvimento do Projeto Moradia, que se constituiu no embrião do novo modelo de política habitacional que viria a se estabelecer após 2003.

Entre as características do modelo de política habitacional proposta no Projeto Moradia, identifica-se: a adoção de mecanismos como o fundo, o conselho participativo e o

plano de ação, inspirados nas práticas de outras políticas sociais, como saúde e educação; soluções para ampliar o acesso ao crédito, indicando o FGTS e o OGU como fontes de recurso e subsídio para população de menor renda e ampliando o SFI e o SBPE para as camadas com maior poder aquisitivo; soluções para uma política fundiária, defendendo a aplicação do Estatuto da Cidade e dos planos diretores; fortalecimento da estrutura institucional da política habitacional nos três níveis de governo, configurando um sistema nacional de habitação. De uma forma geral, a proposta lançada oferecia caminhos para a solução de problemas estruturais de produção de moradia e ainda incorporava mecanismos de participação e descentralização, neste último, com a definição do governo federal enquanto financiador e indutor da política, e o município como principal executor.

A atuação dos sucessivos governos e a dos movimentos sociais foram gradativamente oportunizando experiências de democratização da política habitacional, em conselhos ou grupos de acompanhamento à elaboração e execução de intervenções, destacando-se as experiências em gestões municipais progressistas. Da mesma forma, a descentralização foi acontecendo de forma “espontânea”, ou seja, sem que houvesse uma política claramente deliberada nesse sentido, nos termos propostos por Arretche (2000). Cardoso e Ribeiro (2001) chegaram a classificar esse processo como “descentralização por ausência”, que se viabilizava nos municípios mais estruturados, capazes de implementar ações com os próprios recursos, condição não alcançada ou restrita nos municípios mais frágeis, justamente onde se concentram as maiores carências habitacionais, levando os mesmos autores a apontar a configuração de um “modelo de descentralização perverso” (CARDOSO; RIBEIRO, 2001).

No próximo item, será analisada a atuação do Estado brasileiro na questão habitacional no Pará, observando como os diferentes momentos da política habitacional brasileira se traduziram nesta realidade. Verificar-se-á ainda como se deu o processo de urbanização na região amazônica e como, historicamente, foi se constituindo o problema habitacional no território paraense para, ao final, caracterizá-lo e apontar seus principais fatores determinantes.

4 POLÍTICA HABITACIONAL E CARACTERÍSTICAS DO PROBLEMA HABITACIONAL NO PARÁ

A política habitacional no Brasil passou por diversos períodos, alternando momentos de ampliação ou redução da atuação do governo federal, influenciado pelas conjunturas sociais e econômicas do país e do cenário internacional. Também na trajetória da política habitacional brasileira, o movimento social ligado à discussão da reforma urbana esteve como protagonista em importantes conquistas, principalmente em termos legais, ampliando a noção do direito à moradia, tendo apoiado a experiência de governos locais progressistas que conseguiram implementar experiências alternativas, ensejando a construção de um novo projeto de política habitacional.

Nesta parte do trabalho, analisar-se-á como os períodos da política habitacional brasileira se traduziram no Pará e repercutiram principalmente na Região Metropolitana de Belém. Mas a discussão sobre a questão habitacional neste Estado remete a uma reflexão mais ampla, considerando os altos índices de carência habitacional, aqui identificados relativamente ao quadro nacional e da própria Região Norte, além do processo de ocupação e urbanização ocorrido na região amazônica, que se deu de forma diferenciada do restante do país, no qual a implementação de políticas de ocupação e desenvolvimento pelo governo federal se constituíram em indutores do processo de urbanização, gerando consequências para o agravamento do problema habitacional no território paraense.

Este capítulo pretende discutir a questão habitacional no Pará e está organizado a partir dos seguintes itens: 4.1) a política habitacional no Pará; 4.2) o processo de urbanização na Amazônia e no Pará; 4.3) quadro do problema habitacional no Pará.

4.1 A POLÍTICA HABITACIONAL NO PARÁ

Considerando os diversos momentos da política habitacional no Brasil, não há registros da intervenção do poder público central ou estadual na questão habitacional no Pará até a década de 1930 (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO... , 1990). As primeiras habitações para trabalhadores foram produzidas durante a fase do governo populista de Vargas, por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), a partir de 1942. Dados da FINEP (1985, apud INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO....., 1990) indicam que no Pará, mais especificamente em Belém, foram construídas 509 moradias pelos IAPs e não há identificação de produção habitacional pela Fundação da Casa Popular.

Já na fase do governo militar, durante a estruturação da primeira política nacional de habitação capitaneada pelo BNH, a Lei Estadual nº 3.282 de 13/04/1965 criou a Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB-PA), com o objetivo de executar o Plano Habitacional conforme disposto no âmbito federal (PARÁ, 1965). A atuação da COHAB-PA, desde sua criação até o fechamento do BNH, demonstra as oscilações da política implementada por aquele Banco: iniciando a produção de moradias no período de 1964-1969; ampliando os resultados entre 1970-1974; reduzindo significativamente entre 1973-74; refletindo o desvio do BNH para outras áreas de política pública (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO..., 1990).

Como visto no capítulo anterior, em meados de 1970, o governo federal lança o PLANHAP para reaproximar o BNH da produção de moradias populares, levando a COHAB-PA a elaborar o então Plano Estadual de Habitação (PEH), para o quinquênio 1975-1979, procurando compatibilizar as metas nacionais à realidade estadual, elegendo como prioritários os investimentos nas cidades de Belém, Ananindeua, Santarém, Marabá, Bragança, Capanema e Castanhal, devido ao alto grau de carência identificado nas mesmas (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO..., 1990). Além disso, o documento expressava as dificuldades da Companhia em lidar com a política nacional extremamente centralizada:

Na realidade, o Plano Estadual de Habitação foi uma tentativa de definir prioridades a partir de metas estabelecidas pelo BNH. Nesse documento, sérias críticas foram feitas à Agência Central do BNH, que além de definir, de forma centralizada, programas e metas pouco compatíveis com a realidade local, dificultava encaminhamento de operações de rotina, tais como a aprovação de projetos, liberação de recursos, etc. (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO....., 1990, p. 27).

No final dos anos 1970, a COHAB-PA atinge o pico de sua produção e acaba se afastando ainda mais de investimentos em moradias para camadas de baixa renda (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO..., 1990) Mas o crescimento de movimentos sociais reivindicatórios por melhores condições de moradia em Belém nos final dos anos 70, como ocorria em outras cidades brasileiras, levaram a COHAB-PA a iniciar intervenções nas áreas de baixada da capital e expandir ações para a região Sudeste do Estado: Marabá, Conceição do Araguaia e Tucuruí (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO..., 1990). No entanto, a crise do BNH, nos anos 1980, atinge a produção habitacional da COHAB-PA, que acaba diminuindo drasticamente sua atuação até o final da mesma década, quando ocorre o fechamento do BNH e repasse de atribuições à CAIXA, demonstrando a dependência da Companhia estadual perante as oscilações da política nacional:

O fraquíssimo desempenho em relação às metas definidas aprioristicamente [referentes ao quadriênio 1987/1990] deveu-se, entre outros, ao fato de que a COHAB-PA permaneceu quase que completamente dependente das decisões federais e da disponibilidade da CEF [Caixa Econômica Federal]. Não tendo a autonomia para tomar decisões sobre os rumos da política habitacional seguida pelas instituições gestoras do Sistema, e não possuindo recursos suficientes nem instrumentos para implementar uma política estadual desvinculada da nacional, a COHAB-PA, ainda hoje, tem sua ação muito condicionada a fatores conjunturais, o que dificulta qualquer tentativa de planejamento. Além do mais, sua inserção num sistema em que a lógica financeira é dominante, dificulta a implementação de qualquer intenção de cunho social voltada às populações mais carentes (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO..., 1990, p. 51).

O balanço do período BNH para a COHAB-PA demonstra a produção de 28.388 unidades habitacionais, com grande parte da produção concentrada nos municípios de Belém e Ananindeua (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO..., 1990), conforme se observa na Tabela 4. Segundo a avaliação do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Pará (IDESP) (1990), no geral, a Companhia se afastou de seus objetivos iniciais, e a contribuição do SFH para o problema habitacional no Pará foi pequena (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO..., 1990).

Tabela 4: COHAB-PA: Produção habitacional no período 1965-1988

Municípios Atendidos	Unidades Habitacionais produzidas
Belém	6.635
Ananindeua	16.636
Castanhal	104
Soure	52
Santarém	288
Marabá	1.025
Tucuruí	1.418
São Geraldo do Araguaia	100
Vários municípios	2.130
Total	28.388

Fonte: Elaboração a partir de IDESP (1990).

Desde o final dos anos 1980 e início dos anos 1990, refletindo a fragilidade da política habitacional do Governo Federal, a COHAB-PA diminui significativamente a produção habitacional e passa a realizar intervenções urbanísticas em áreas de ocupação informal, localizadas principalmente na área periférica da Região Metropolitana de Belém (RMB) (ALVES, 1997). Ao investigar o período de 1991 a 1994 (gestão Jader Barbalho), Alves (1997) chega a identificar que a intervenção em áreas ocupadas pela COHAB-PA neste momento teria, inclusive, motivações relacionadas à legitimação política. Ao estudar o caso

da ocupação ocorrida no conjunto PAAR, a autora procura explicitar o processo denominado “indústria da invasão”, em que um grupo político incentivou a ocupações em áreas públicas, objetivando apoio eleitoral e, ao chegar ao poder, direcionou ações da Companhia para essas áreas visando à manutenção do poder no governo estadual (ALVES, 1997).

Em meados de 1990, a Companhia enfrenta uma séria crise financeira e institucional, devido ao endividamento proveniente do fechamento do BNH e à precária gestão administrativa (PARÁ, 1997). Em relatório de auditoria, realizado em 1996, sobre a possibilidade de estabelecer novos contratos com a COHAB-PA, a CAIXA chegou a sentenciar:

A COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ atravessa uma aguda crise, financeiramente desequilibrada, tecnicamente inoperante, administrativamente desorganizada e operacionalmente ineficaz, não inspirando confiabilidade sequer em seus mais simples controles internos. [...] Esta é, em linhas gerais, a atual situação da Companhia, o que nos leva a concluir pela total falta de condições para operar com recursos do FGTS, sem que antecipadamente seja desenvolvido amplo programa para sua recuperação/saneamento (CAIXA ECONÔMICA..., 1996 apud PARÁ, 2006, p. 5).

Em 1995, na gestão Almir Gabriel (1995-2002), passa por uma reestruturação institucional e renegociação das dívidas para retomada de financiamentos (PARÁ, 2006)³⁶. A Companhia passou a executar ações voltadas à instrumentalização do planejamento urbano, com a elaboração de bases cartográficas para a RMB e outras 13 sedes municipais, bem como voltou a investir em urbanização de áreas ocupadas e loteamentos e a produzir habitação em escala reduzida, destinada ao atendimento, principalmente, de servidores públicos estaduais, acessando recursos de programas federais (PARÁ, 2006; PARÁ, 2009). Importante ressaltar que a produção de habitações para servidores foi uma estratégia encontrada pela COHAB-PA para viabilizar novos empreendimentos, visto que nesse período os programas habitacionais de FHC se mostravam bastante restritivos e produzir para servidores públicos facilitava a aprovação de projetos junto à CAIXA, já que os descontos das parcelas do financiamento eram realizados na folha de pagamentos mensal, ou seja, os riscos de inadimplência eram mínimos.

Entre 1999 e 2002 ocorre uma queda nos resultados das ações da Companhia, principalmente referente aos lotes urbanizados, voltados às famílias de menor renda, o que

³⁶ Diante da alta inadimplência dos mutuários, o Governo do Pará realizou negociação com a CAIXA em 1996 para viabilizar a retomada de investimentos na área habitacional, tendo de assumir os custos da implantação de infraestrutura em 55 conjuntos habitacionais, que estavam inacabados e ocupados, relativos ao Plano PAIH. O processo de reestruturação administrativa se deu por meio da adoção de programa de gestão da qualidade (PARÁ, 2006).

pode ser explicado pelas restrições aplicadas nesse período aos programas federais com recursos do FGTS para acesso por outros níveis do Poder Público, conforme abordado no item 2.1 deste trabalho. A produção de unidades habitacionais para servidores não diminuiu, pois os contratos eram firmados diretamente com as pessoas físicas, sendo a COHAB-PA um agente organizador do empreendimento. Entre 1995 e 2002 o órgão estadual realizou 25.377 contratos, dos quais 19.038 lotes urbanizados e 6.339 unidades habitacionais (PARÁ, 2006).

Em 2003, na gestão Simão Jatene (2003-2006), a COHAB-PA apresenta outro momento em que se verifica uma ascensão nos resultados de suas ações, agora provenientes de um programa habitacional de âmbito estadual denominado Cheque Moradia. Instituído por meio do Decreto nº 0432/2003, o Programa Cheque Moradia trabalha com recursos provenientes de concessão de crédito outorgado do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), viabilizando a compra de materiais de construção para produção e melhorias habitacionais, visando o atendimento de famílias com renda de até três salários mínimos, inicialmente voltado apenas a funcionários públicos estaduais, depois ampliado para alcançar também famílias em situação de risco e aquelas com moradias atingidas em casos de sinistro. Entre 2003 e 2006, o Programa beneficiou 19.834 famílias (PARÁ, 2006).

O Gráfico 1 demonstra os resultados da atuação da COHAB-PA após sua reestruturação em 1995. Pode-se observar a queda das ações em 1999, devido às restrições dos programas federais, e, a partir de 2003, a implementação de um programa diferenciado, o Cheque Moradia que, inspirado na experiência de outros estados no Brasil e contando com fontes próprias de recurso, viabilizou a retomada de ações para a população na faixa de renda até três salários mínimos.

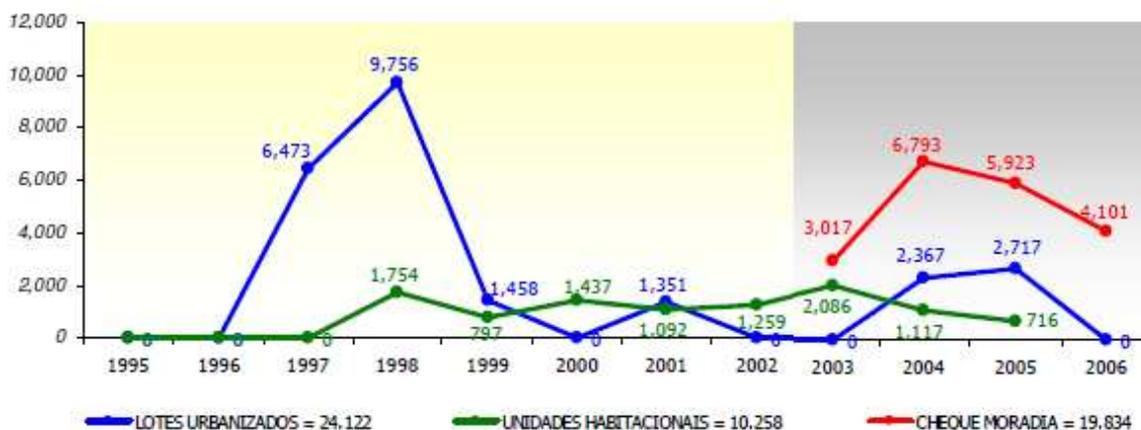


Gráfico1: COHAB-PA: unidades habitacionais contratadas no período 1995- 2006.

Fonte: PARÁ (2006, p. 27).

No âmbito da atuação dos governos municipais, ainda na década de 1990 no Brasil, diante das reduzidas oportunidades de apoio do governo federal, surgiam experiências locais alternativas, configurando um processo de descentralização da política habitacional, impulsionado também pelo novo marco constitucional. Avaliando as possibilidades da implementação de ações no setor habitacional pelos municípios paraenses, conforme preconizava a Nova Constituição, o IDESP (1990) já indicava as limitações das administrações locais no Pará:

[...] os dispositivos legais advindos com a Nova Constituição Brasileira, no que se refere à questão habitacional e à política urbana, se mostram de difícil aplicabilidade no Estado do Pará, pelo menos a curto prazo. Isso decorre, dentre outros fatores, devido:

- a) a pouca disponibilidade de recursos humanos e financeiros, da maioria dos municípios paraenses, para elaborar e/ou implementar Planos Diretores e/ou Programas Habitacionais;
- b) o pouco ou nenhum conhecimento das realidades locais e a pouca responsabilidade com a implementação das propostas, tornam duvidosas as proposições em Planos Diretores ou Programas Habitacionais que sejam eventualmente realizados por consultoras privadas contratadas pelas Prefeituras;
- c) o elevado risco do divórcio entre as soluções técnicas contidas em documentos de planejamento e escolhas políticas;
- d) as dificuldades que as Prefeituras paraenses têm de operacionalizar o IPTU progressivo, já que a maioria delas não dispõe, sequer, de cadastro técnico das terras públicas e privadas (atualizado ou não);
- e) o pouco poder público das Prefeituras paraenses e a crise econômica do país, torna quase impossível a obtenção, junto ao Senado Federal de autorização para emissão títulos da dívida pública para efeito de desapropriação (TOURINHO; LÔBO, 1988 apud INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO..., 1990, p. 52).

Importa ressaltar, em Belém, a criação da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), em 1998, na gestão municipal de Edmilson Rodrigues (1997-2004), acompanhando a movimentação que ocorria no cenário nacional. Esta atuava em intervenções de melhoria habitacional e urbanização em áreas de ocupação informal, contando com recursos de programas federais e de agências multilaterais (BID). Destacam-se as parcerias com organizações não-governamentais e movimentos sociais³⁷, num esforço de

³⁷ Segundo Santana (2006), a luta por melhores condições de moradia a partir de movimentos sociais organizados é registrada em Belém desde a década de 1970 e ganha força política nos anos 1980, com a constituição da Comissão de Bairros de Belém (CBB). Em 1992, em sintonia com a discussão de âmbito nacional, é criado o Fórum Metropolitano de Reforma Urbana (FMRU), que passa a discutir as grandes obras de infraestrutura e macrodrenagem implementadas pelo governo estadual, com participação da prefeitura municipal, na capital paraense. Ainda em 1992, o FMRU organizou debates em torno do projeto de lei do Plano Diretor Urbano de Belém, que seria votado na Câmara de Vereadores naquele mesmo ano. Durante as duas gestões municipais de Edmilson Rodrigues (1997-2004), movimentos sociais tiveram participação nas discussões das ações da Prefeitura por meio do Orçamento Participativo e do Congresso da Cidade (SANTANA, 2006).

implementação de ações diferenciadas, como as experiências do Plano de Desenvolvimento Local na Comunidade Riacho Doce (SANTANA, 2006) e a intervenção na área de palafitas, denominada Vila da Barca, localizada próximo à área central de Belém (PINHEIRO et al., 2007). No entanto, a baixa capacidade institucional e problemas com as agências financiadoras podem explicar, entre outros, as dificuldades de finalização das obras, que tiveram que ser assumidas por gestões posteriores do Município e do Governo do Estado e ainda hoje estão em andamento.

Mas, além da experiência da capital paraense, não é possível identificar, durante a década de 1990, outras experiências relevantes empreendidas no nível local, reforçando a análise de Cardoso e Ribeiro (2001) sobre a incapacidade das prefeituras com pouca estrutura financeira e institucional em executar ações e projetos habitacionais, comprovando a tese da “descentralização perversa”, reforçada ainda pelos números das carências habitacionais.

No Pará, em 1989, o déficit habitacional total nas áreas urbanas era de 318.049, divididos em: déficit habitacional quantitativo, 116.055; e qualitativo, 201.994 (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO..., 1990)³⁸. Em termos de números absolutos, a RMB se destacava, concentrando 122.585 do déficit total do Estado, mas considerando-se a proporção da carência habitacional entre as famílias mais pobres, tínhamos números relativos mais significativos em outras regiões paraenses, nas quais o percentual de famílias com necessidades habitacionais e renda mensal até dois salários mínimos chegavam a representar o dobro da capital:

A partir de dados apresentados [...], pode-se verificar que as famílias com rendimento mensal até dois salários mínimos respondem por: 38,24% do déficit total na microrregião de Belém; 61,73% na do Médio Amazonas Paraense; 65,44% na Bragantina; 33,64% na de Marabá; e 60,42% na do Baixo Tocantins. Esses percentuais aumentam para, respectivamente, 74,11%, 89,59%, 91, 28%, 73,24%, 90,10% quando se considera a faixa de até cinco salários mínimos de rendimento mensal familiar. [...]

Os municípios em que o déficit habitacional urbano total apresenta resultados mais alarmantes são: Belém (118.651 unidades); Santarém (22.485 unidades); Marabá (16.379 unidades); Itaituba (14.340 unidades); Altamira (10.772 unidades); Conceição do Araguaia (10.035 unidades); Abaetetuba (8.379 unidades); Bragança (8.084 unidades); e Xinguara (6.497

³⁸ Ressalta-se que os conceitos não coincidem com a metodologia aplicada pela Fundação João Pinheiro, que atualmente emite os indicadores oficiais quanto a carências habitacionais no país. A pesquisa desenvolvida pelo IDESP (1990) admitia como déficit quantitativo a “necessidade de moradias para abrigar famílias que não dispõem de domicílio”, e déficit qualitativo “necessidade de substituição de domicílios que se encontram em precaríssimas condições de habitabilidade” (p.53), constituindo a soma dos dois o déficit total, e chegou a apontar as estimativas dos déficits quantitativos, qualitativos e totais das zonas urbanas para todos os municípios paraenses, microrregiões e o conjunto do Estado para o ano de 1989. Os cálculos foram realizados a partir de metodologia própria e com base em dados censitários de população da então Fundação IBGE, complementadas ainda com outras fontes de informação (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO..., 1990, p. 53-55).

unidades). Em todos eles, é muito significativa a participação das camadas de até cinco salários mínimos (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO..., 1990, p. 54 - 55).

Observando-se os números do déficit habitacional nas zonas urbanas no Pará em 1989 (Tabela 21, no Apêndice), identificamos que 32% encontrava-se na RMB e 68% em outras microrregiões (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO..., 1990). Por outro lado, ao comparar a atuação da COHAB-PA no período de 1965-2006, verifica-se a concentração de investimentos em torno da RMB e proximidades (PARÁ, 2010g).

A trajetória da política habitacional no Pará acompanhou os momentos de expansão e retração da política nacional, bem como o movimento nacional de experiências alternativas pelo governo Estadual e da Prefeitura Municipal de Belém. Mas é possível observar pelo caminho construído até aqui que, para além da RMB, a política habitacional nas outras regiões e municípios paraenses se mostrou inexpressiva, apesar dos números desde a década de 1990 já apontarem um significativo nível de carência em todo Estado. O processo de crescimento do problema habitacional no Pará, em grande parte, se relaciona a implementação de políticas de ocupação e desenvolvimento implementadas pelo governo federal desde a década de 1950 na região amazônica, tornando-se importante entender esse processo antes de detalhar o problema habitacional neste Estado.

4.2 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NA AMAZÔNIA E NO PARÁ

Na década de 1990, as carências habitacionais no Brasil se tornaram ainda mais críticas e atingiram principalmente as classes com menor renda, como visto no capítulo anterior. Diversos autores brasileiros relacionam o agravamento das carências por moradias no país com o processo histórico de urbanização das cidades, diretamente relacionado ao processo de industrialização brasileiro, tendo por referência os grandes aglomerados urbanos do Centro-Sul do país (MARICATO, 1982; RIBEIRO; PECHMAN, 1985; BONDUKI; ROLNIK, 1982, entre muitos outros).

No Pará, onde o processo de industrialização não foi relevante, outros fatores contribuíram para o agravamento das necessidades habitacionais, principalmente provenientes da dinâmica da instalação de atividades capitalistas e da apropriação dos espaços urbanos e rurais consequentes. Nesse sentido, retoma-se a afirmação de Santos (2008) quanto à compreensão do processo de urbanização numa dada região, que deve levar em consideração

a relação urbano e rural, principalmente quanto à formação da propriedade fundiária urbana e agrícola para a consolidação do capitalismo (SANTOS, 2008).

Neste item, será analisado o processo histórico recente de ocupação do território amazônico, no qual se insere o Pará, levantando alguns aspectos das dinâmicas socioespaciais dele decorrentes e que impactaram (e ainda hoje impactam) no quadro das carências habitacionais.

A década de 1960 marca um período de grandes transformações na ocupação e urbanização do Pará e da Amazônia, identificado por diversos autores como *urbanização da fronteira amazônica* (BECKER, 1990, MACHADO, 1999, BROWDER; GODFREY, 2006). A partir deste período, o Estado brasileiro passou a realizar grandes intervenções com o intuito de integrar a região amazônica à dinâmica econômica do país. Machado (1999) destaca que, apesar da literatura geralmente atribuir tal iniciativa ao governo militar, suas premissas de modernização e integração se localizam nas teorias da Comissão Econômica para América Latina/ONU (CEPAL), iniciadas no governo de Juscelino Kubitschek por meio do Plano de Desenvolvimento Nacional (1955-1960), responsável pela construção da Rodovia Belém-Brasília (1960), abrindo as primeiras frentes de ocupação ao longo das estradas.

Mas foi o governo militar que passou a investir maciçamente na região. O Plano de Integração Nacional (PIN) – construiu 12.000km de estradas, 5.110 km de redes de comunicação por microondas, redes de distribuição de energia elétrica e usinas hidroelétricas de porte grande e médio, além de uma rede de aerofotogrametria para levantamento dos recursos naturais por meio do Projeto RADAM (1971) (MACHADO, 1999). Outros planos do governo militar incentivaram a ocupação na região. Leitão (2009) afirma que o Programa de Distribuição de Terras e Estímulo à Agricultura, no Norte e Nordeste (PROTERRA), propiciou a concentração de terras e o estímulo à agricultura de pequeno e médio porte, substituindo a agricultura de subsistência, assim como os Planos de Desenvolvimento da Amazônia – PDAs I e II, o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), bem como a criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Estes implementaram obras de infraestrutura logística, que viabilizaram a implantação de projetos de colonização dirigida, empreendimentos e grandes projetos de exploração mineral e energética voltados ao mercado externo e causaram um *boom* populacional na região, com “resultados muito aquém das necessidades do desenvolvimento regional” (LEITÃO, 2009, p. 134). Vale ainda destacar que a partir de 1973, o próprio BNH passa a apoiar projetos de desenvolvimento regional. No Pará, investiu em infraestrutura

urbana para apoio ao projeto de instalação da Hidrelétrica de Tucuruí (MARICATO, 1987, p. 35-36).

O interesse do governo federal na região se insere num contexto mais amplo da atuação do Estado no país. Guimarães Neto (1995) aponta que a partir da década de 1970, o Estado brasileiro passa a estimular o processo de desconcentração espacial das atividades econômicas, não a partir de uma “estratégia ou política coerente”, mas influenciado por um conjunto de “fatores cujo somatório redundou no processo de redefinição da localização da atividade produtiva no espaço nacional e ocorreu num contexto de políticas setoriais e espaciais contraditórias e divergentes” (GUIMARAES NETO, 1995, p. 378), estando relacionada à busca de consolidação do mercado interno brasileiro num momento de desaceleração do crescimento econômico. Analisando as políticas de desenvolvimento regional aplicadas de forma diferenciada nas Grandes Regiões, Guimarães Neto (1995) identifica o que foi reservado à Amazônia para além das políticas de incentivo fiscal e financeiro que incentivaram a implantação de diversos empreendimentos de porte:

O exame mais cuidadoso mostra, no que se refere à Amazônia, que ao lado dos interesses aglutinados em torno das políticas regionais devem ser considerados os interesses dos grupos econômicos e de países que se associaram na montagem dos grandes empreendimentos de extração mineral e da metalurgia do alumínio (Costa, 1987 e 1992; Machado, 1992; Lobo, 1989). **O interesse do Governo brasileiro à época, de gerar divisas para o pagamento da dívida externa, somou-se ao dos grandes grupos multinacionais e de outros países, como o Japão, que se ajustavam aos choques do petróleo.** O Projeto Grande Carajás, a hidrelétrica de Tucuruí e a indústria metalúrgica de alumínio, intensiva em insumos energéticos, não podem ser entendidos sem a compreensão desse conjunto de relações que extrapolam as pressões e os interesses locais e regionais (GUIMARÃES NETO, 1995, p. 379-380, grifo nosso).

As intervenções do governo militar alavancaram o processo de ocupação e urbanização na região amazônica e no Estado do Pará, atraindo grupos sociais e econômicos com interesses diversos e por vezes conflitantes. Neste sentido, Machado (1999) identifica duas ordens que interferem no sistema de povoamento de base urbana na região: a *ordem intencional*, representada pela atuação planejada do governo, mas também de empresas e instituições, e a *ordem espontânea*, produzida pela ação do mercado, pelas estruturas sociais e indivíduos. A associação e os constrangimentos advindos da interação entre essas duas ordens, segundo a autora, podem explicar as contradições identificadas entre as características da urbanização na Amazônia.

Becker (1990), ao analisar as relações entre a urbanização e a fronteira econômica, ressalta a importância dos núcleos urbanos na estruturação do território e como o Estado desempenha papel fundamental, agindo de forma contraditória e ambígua, enquanto coordenador da “nova divisão inter-regional do trabalho”, reorganizando as relações sociais, interferindo nos fluxos e estoques econômicos, impondo uma ordem espacial:

A estruturação da fronteira se viabiliza pela mediação do urbano, que é a base logística para o projeto de sua rápida ocupação. *Dado o caráter dominante de apropriação pouco produtiva da terra com avanços irregulares das frentes, os estoques econômicos são descontínuos e pouco densos, e os fluxos, muito amplos e temporariamente intensos, tornando a circulação a base da estruturação da rede urbana.* Os núcleos urbanos: 1) constituem-se como dispositivos espaciais que sustentam a circulação principalmente da força de trabalho e do capital, circulação que responde por seu crescimento e pela organização da rede; 2) são a base da ação político-ideológica do Estado; 3) embrionariamente exercem papel generativo na região (BECKER, 1990, p. 134, grifo do autor).

A característica da formação de núcleos urbanos, principalmente motivados para permitir mais *fluxos* de mão-de-obra e capital, com a formação de *estoques descontínuos e pouco densos*, pode, em grande parte, responder pela geração de cidades com alto grau de precariedade, como ocorreu no Pará, estabelecidas de forma *provisória* para abrigar os contingentes de mão-de-obra e dar base às atividades capitalistas incentivadas pelo governo militar. Os núcleos urbanos eram ainda caracterizados pela alta mobilidade da força de trabalho, que se deslocava para atender às novas frentes de ocupação ou aos novos projetos em implantação, assegurando “a circulação regional da força de trabalho”, “quanto menor o núcleo, mais exclusiva a função de circular a mão-de-obra, mais precários os equipamentos e menor o seu tempo de permanência, o que atribui o caráter dominante de *espaço de reprodução*” (BECKER, 1990, p. 141).

Considerando os diversos atores atuantes no território, Becker (1990) propõe uma classificação para os modelos de urbanização ocorridos na Amazônia nas décadas de 1970 e 1980:

a) Modelo de urbanização espontânea, característico da Amazônia Oriental, no qual ocorreram processos de apropriação das terras por empresas de grupos econômicos e fazendeiros individuais, as relações de trabalho apresentam forte mobilidade e a estrutura interna das cidades é bastante diferenciada, realçando áreas mais estruturadas e áreas pobres destinadas à massa da população;

b) Modelo de urbanização dirigida: 1) pela colonização particular, pelas companhias colonizadoras de terras virgens (norte do Mato Grosso), no qual as relações de trabalho são do

tipo familiar, as cidades se constituem em residência de diversos grupos, e os serviços urbanos são mais fartos; 2) pelo Estado (colonização da Transamazônica), no qual velhas e novas estruturas convivem e conflitam, com estrutura social complexa e diversidade na estrutura interna do núcleos urbanos (Itaituba, Altamira, Marabá);

c) Modelo de urbanização dos grandes projetos privados: implementado por organizações transnacionais, exerce relações para além do local e do regional, são semi-auto-suficientes, com pessoal técnico numeroso, trabalhadores permanentes e temporários;

d) Modelo de urbanização em áreas tradicionais: em que as frentes de expansão são insuficientes para alterar o padrão tradicional e o centro regional comanda povoados por via fluvial (BECKER, 1990).

Diante da complexidade da urbanização da fronteira amazônica, Browder e Godfrey (2006) consideram que as teorias recorrentes não dão conta de explicar sua totalidade. Eles propõem a teoria *pluralista de urbanização desarticulada*, que entende a fronteira Amazônica como “uma confluência de espaços sociais diversos, um *continuum* socioespacial transpondo dois tipos ideais: a fronteira populista (agrário) e a fronteira corporativista” (BROWDER; GODFREY, 2006, p. 105).

A teoria proposta parte de alguns princípios básicos que se relacionam às características gerais do processo de urbanização da região: a) atuação de diferentes grupos sociais, que vieram para a região em momentos diferentes, com interesses e engajamentos diferentes, constituindo um espaço social heterogêneo; b) os assentamentos não se organizam a partir de relações hierárquicas e geram redes múltiplas e sobrepostas, constituindo um sistema urbano irregular e polimorfo; c) a fragmentação da organização espacial reflete a expansão incompleta e irregular da economia e; d) a desarticulação urbana é consequência da desarticulação social na região.

Já na segunda metade da década de 1980, os investimentos do governo federal na região amazônica caem significativamente, arrefecendo o fluxo migratório e imprimindo outras dinâmicas socioespaciais, entre estas o processo denominado “ruralização” da população. Analisando dados populacionais, Hurtienne (2001) ressalta que a partir da década de 1990, a Região Norte deixa sua posição de macrorregião, caracterizada pela alta imigração, passando a tomar maior destaque as migrações intraestaduais.

Estudando as migrações intraestaduais e o crescimento populacional, Hurtienne (2001) discorda da ideia de “esvaziamento” da área rural e, considerando as características dos municípios da região, mais especificamente do Pará, propõe outro parâmetro para a classificação do rural e do urbano, passando a computar como rural as sedes de cidades e vilas

com menos de 20 mil habitantes e como urbano toda a população de Belém e Ananindeua. A partir deste exercício, o autor demonstra que parte significativa da população imigrante das áreas rurais se deslocou dentro das áreas rurais, em direção às sedes municipais pequenas e vilas, e não para as grandes cidades ou outros estados (HURTIENNE, 2001), concluindo que nos anos 90 a tese da “fronteira urbana”³⁹ não seria mais válida. Na interpretação de Hurtienne (2001), essa nova configuração indicaria a necessidade de maior atenção e incentivo a atividades voltadas ao desenvolvimento e preservação ambiental.

Sobre as mudanças ocorridas na Amazônia desde a década de 80, Machado (1999) confirma a tendência da “ruralização”, mas assume outra interpretação das relações entre rural e urbano, entendendo-os bastante articulados:

A tendência recente de ‘ruralização’ não representa, a nosso ver, uma negação da tese da dominância da urbanização no sistema de povoamento. Como nexos e referencial do sistema de povoamento, a urbanização permanece dominante, a despeito da mudança na localização da população. Quer dizer, a urbanização apresenta um desenvolvimento intensivo nas cidades e extensivo no território. A população localizada na área rural não está dissociada do sistema de povoamento de base urbana, seja do ponto de vista político (articulação institucional), econômico (articulação com mercado e serviços de apoio técnico) e cultural (expectativas referenciadas ao modo de vida urbano) (MACHADO, 1999, não paginado).

Machado identifica tendências diferenciadas no processo de urbanização da Amazônia nas décadas de 1980 e 1990. A heterogeneidade na estrutura hierárquica da rede de cidades aumenta com o aparecimento de cidades intermediárias, apesar da permanência da primazia das capitais e do grande número de pequenas cidades. Ocorre a emergência de “regiões urbanas”, constituídas pelo “adensamento do número de cidades em determinadas regiões do sistema de povoamento” (MACHADO, 1999, não paginado). A formação destas áreas está relacionada a questões de acessibilidade a partir da conexão viária, e também ao adensamento da população rural em áreas de estrutura fundiária diversificada, com a ocorrência de atividades agropecuárias ou extrativas que possibilitaram processos de substituição de importações, ou ainda, áreas de produção agrícola voltadas à exportação, além das áreas de entorno às metrópoles. Nessas “regiões urbanas”, destaca-se ainda a presença de grupos de migrantes, geralmente advindos do Nordeste e Sul do país, que, permanecendo concentrados, acabam por imprimir sua identidade cultural, diferenciando as regiões em que se estabelecem.

³⁹ Segundo Hurtienne (2001), a tese da “fronteira urbana” se refere à concepção de que a ocupação na Amazônia ocorreu pela “urbanização precoce e crescente nas grandes cidades” absorvendo trabalhadores expulsos do campo e “transferindo a miséria e os problemas ambientais do campo para as cidades” (HURTIENNE, 2001, p. 216).

Analisando a Amazônia no início do século XXI, Becker (2004) identifica uma nova posição da região perante o âmbito global e nacional:

Enquanto a nível global a Amazônia se transforma em fronteira do capital natural do uso científico-tecnológico da natureza, a dinâmica da economia, do uso da terra e do planejamento no Brasil tem ainda maior influência no novo significado geopolítico da região a nível doméstico: ela tende a não ser mais a grande fronteira de expansão territorial demográfica e econômica nacional. (BECKER, 2004, p.73).

A autora afirma que a região se urbanizou e industrializou com sérios problemas sociais e ambientais, conformando duas características importantes: a) manutenção do padrão de ocupação linear, estruturado ao longo dos eixos de transporte e infraestrutura, onde se concentram a população, os investimentos públicos e privados e os conflitos de toda ordem; b) formação do *arco de povoamento consolidado*, localizado ao longo das estradas no leste do Pará, Maranhão, Tocantins, Mato Grosso e Rondônia, onde se concentram as áreas mais produtivas da região (com exceção da Zona Franca de Manaus e enclaves de exploração mineral). Historicamente constituída como a grande área de expansão da fronteira, atualmente se especializa na agropecuária capitalizada.

Apesar de compreender a Amazônia como espaço urbanizado, Becker admite a grande diferenciação dessa urbanização no espaço intrarregional e intraestadual, classificando três situações com base na contagem populacional de 1996 e censo 2000: a) áreas de urbanização elevada e com diferenciação interna (Rondônia, Mato-Grosso, Tocantins e Sudeste do Pará); b) áreas com urbanização elevada e pequena diferenciação interna (Acre e Amapá); c) áreas de baixa urbanização com diferenciação interna (Maranhão, Amazonas e grande parte do Pará). Com relação às redes urbanas, a autora destaca a manutenção da forte centralidade de Belém, Manaus e São Luís, que conformam subsistemas regionais em suas áreas de influência e, ainda, dois subsistemas influenciados por São Paulo (cidade de Cuiabá) e Goiânia (cidades de Imperatriz e Araguaína).

Não obstante às atuais tendências de urbanização da Amazônia e seu caráter bastante heterogêneo, no caso do Pará, é importante destacar ainda a diversidade das realidades municipais, que podem ter efeitos expressivos quanto às carências habitacionais. A seguir, são destacadas algumas dessas realidades, encontradas na literatura estudada.

Browder e Godfrey (2006) analisam as principais características da metrópole, polarizada pela capital paraense. Sua configuração urbana expressa os períodos históricos vividos na região amazônica, a qual, por séculos, se constituiu enquanto cidade primaz,

ampliando fortemente sua posição durante o momento histórico de exploração da borracha no final do século XIX e início do século XX, tendo, porém, perdido sua importância relativa no Pará desde a abertura das rodovias federais (Belém-Brasília e Transamazônica) e os projetos de desenvolvimento implantados no interior do Estado, bem como na região, após a instalação da Zona Franca em Manaus a partir da década de 1960.

Mas a perda da importância econômica de Belém no Pará e na Região Norte após a abertura de outras frentes de expansão é acompanhada pela intensificação do fluxo migratório rumo à capital, formada por um contingente de trabalhadores forçados a sair do campo devido à instalação e expansão das atividades capitalistas no território estadual, contribuindo para o agravamento do problema habitacional e o aumento das ocupações informais na RMB (ALVES, 1997).

Nesse sentido, Browder e Godfrey (2006) afirmam que a expansão urbana de Belém foi, e ainda é, fortemente marcada pela precariedade dos assentamentos espontâneos, conformados devido às características físicas de seu território, que geraram as ocupações nas baixadas em meados do século XX e mais recentemente ocupações informais nas áreas periféricas. Os autores destacam as grandes disparidades da metrópole, onde arranha-céus convivem com áreas desprovidas de infraestrutura mínima. Sem atividades econômicas de vulto, Belém mantém sua importância enquanto centro administrativo regional, tendo grande parte da população da região metropolitana absorvida pelo setor informal da economia (BROWDER; GODFREY, 2006). Esse seria um círculo vicioso de pobreza urbana e rural, que segundo Singer, caracteriza áreas onde não há indústrias e há pouca produtividade rural (SINGER, 1990 apud CARDOSO, 2010, p. 3).

Sobre as cidades médias, Trindade Júnior e Pereira (2007) destacam a ampla discussão em torno da conceituação do termo, geralmente restrita à questão do tamanho populacional. Sem ignorar tal critério, os autores ressaltam concepções mais abrangentes que compreendem as cidades médias pelo seu papel no território, intermediando relações e fluxos em âmbito regional. Situadas no patamar populacional de 100 a 500 mil habitantes, não são integrantes de regiões metropolitanas, mas se constituem em referência econômica, social, política, de serviços, para uma rede de cidades menores.

Trindade Júnior e Pereira (2007) indicam como cidades médias no Pará: Santarém, Marabá e Castanhal, que já atingiram o patamar populacional, mas percebem também o destaque das cidades de Abaetetuba, Tucuruí, Itaituba e Altamira, que tendem a alcançar tal status. As cidades médias no território paraense assumem qualificação diferenciada, devido sua importância na estruturação regional, dividindo relativamente o peso social e econômico

da metrópole. Outros autores também apontam o crescimento da importância das cidades médias em todo Brasil (SIMÕES; AMARAL, 2009 apud CARDOSO, 2010), mas quando se compara as cidades médias do Pará a outras no contexto nacional, principalmente em São Paulo, as primeiras diferenciam-se por concentrarem altos índices de pobreza, já que sentem o arrefecimento das frentes econômicas e absorvem as migrações dele decorrentes (TRINDADE JÚNIOR; PEREIRA, 2007).

Trindade Júnior e Pereira (2007) caracterizam três tipos de cidades médias no Pará: a) às margens de estrada, com facilidades de conexão e acesso, como o caso de Castanhal; b) a beira de rio, mas que preteriram os fluxos fluviais e acabaram se articulando às rodovias, como Marabá; e c) às margens de rio, que se mantêm fortemente articuladas a este, como Santarém. Trindade Júnior e Pereira (2007) diferenciam as cidades médias das cidades-empresa, que mesmo apresentando certas características em comum, as últimas geralmente se constituem em enclaves e “negam sua condição de cidades médias no sistema urbano da região” (TRINDADE JUNIOR; PEREIRA, 2007, p. 338).

Cardoso e Lima (2006), ao estudarem cidades pequenas na região do Baixo Tocantins (Igarapé-Miri, Baião, Cametá, Mocajuba e Limoeiro do Ajuru) e da Rodovia Transamazônica (Placas, Medicilândia, Pacajá e Novo Repartimento), identificaram tipologias espaciais comuns, que se relacionam em torno das formas de acessibilidade aos eixos de transporte e recursos (rios, estradas, serviços), geralmente polarizadas pela cidade-sede municipal. As tipologias identificadas foram: cidade sede de município no Baixo Tocantins, com ocupação peri e semiurbana (cidades ribeirinhas); cidade sede de município na Rodovia Transamazônica, com ocupação peri e semiurbana (cidades rodoviárias); vila ribeirinha; agrovila; e projeto de assentamento.

Detendo-se sobre as cidades ribeirinhas na Amazônia, Trindade Júnior. et al. (2008) apontam algumas características marcantes: a) localizadas às margens de rios, sendo este um importante atributo fisiográfico; b) pequenas, quanto ao tamanho populacional extensão territorial e funções urbanas; c) locais, referindo-se ao alcance de sua polarização e inserção regional; d) tradicionais, em seu ordenamento intraurbano, produção econômica e relações socioculturais (TRINDADE JÚNIOR. et al., 2008, p.38). Nas cidades ribeirinhas, os elementos espaciais ganham proporção (o porto, a igreja, a feira, as casas), e tornam-se centrais, referências da paisagem e da dinâmica cotidiana. Os autores destacam ainda seu papel na rede urbana, em que exercem com as localidades próximas uma relação de organicidade, com fortes ligações locais, assumindo para com o entorno, a postura de

solidariedade orgânica (TRINDADE JÚNIOR et al., 2008 com base em SANTOS, 1994,1996).

Por fim, as cidades-empresa detêm características e dinâmicas socioeconômicas e espaciais peculiares. Não são qualificadas pelo porte populacional, e sim, por sua funcionalidade, enquanto sedes de grandes projetos públicos ou privados. Sua dinâmica econômica é voltada à produção externa, e por isso, apresentam débil inserção regional, constituindo-se em enclaves na rede urbana (TRINDADE JÚNIOR et al., 2008, p.41), mantendo relações extra-locais, nacionais ou globais. Devido aos altos investimentos em infraestrutura urbana, destoam do conjunto de cidades, apresentando menor grau de precariedade, exceto nos assentamentos espontâneos que surgem ao redor do núcleo projetado (PIQUET, 1998). As cidades-empresa representam a espacialização do grande capital no território e a concentração de riquezas que se acumulam gerando processos secundários, igualmente intensos. Mercês (2009, p. 198) retrata como o setor imobiliário em Parauapebas, por meio da atuação de “incorporadores que articulam capitais de grande monta” vem se constituindo em agentes de produção do espaço urbano, por meio da produção habitacional de mercado.

A diversidade das realidades municipais no Pará comprova a afirmação de Monte-Mór (2004) sobre a insuficiência do critério populacional para caracterizar cidades, inclusive a categorização dos espaços em urbano e rural deixa escapar importantes aspectos das aglomerações paraenses, podendo inclusive mascarar a realidade e levar a interpretações equivocadas:

Se insistirmos em pensar em tamanho como categoria definidora da natureza do espaço humano, fica difícil, face à complexidade das múltiplas e diversificadas formas urbano-rurais contemporâneas, das periferias metropolitanas às fronteiras incompletamente organizadas e dos espaços rurais tradicionais às cidades pequenas em transformação, identificar padrões e processos de maior ou menor isotopia, de maior ou menor integração aos processos urbano-industriais globalizados. De fato, quando analisamos comunidades ou municípios, encontramos uma diversidade de tamanhos que pouco nos diz sobre essas relações socioespaciais em transformação. Municípios pequenos com grande parte de sua população vivendo em nucleações urbanas são comuns em áreas de tradição industrial, como também em áreas de fronteira. Podem ser antigos distritos que se separaram de outros municípios, podem estar próximos a uma cidade industrial ou a espaços muito urbanizados; alternativamente, encontramos municípios populosos com baixíssimo grau de urbanização. Enfim, tamanho populacional não parece mais ter uma correlação direta com grau de urbanização no Brasil, como o tinha durante o século XX (MONTE-MÓR, 2004, p.20).

No Brasil, o processo de urbanização imprimiu em todo território nacional características de desigualdade socioespaciais, no entanto, o processo específico da Amazônia, principalmente após a década de 1960 (a urbanização da fronteira, a forte e ambígua intervenção do Estado brasileiro, a brusca penetração de atividades capitalistas no território conflitando com usos tradicionais da terra pela população local, entre outros) gerou particularidades que tornam as desigualdades ainda mais latentes e conflituosas. Cardoso (2008) destaca algumas das questões relacionada a essa realidade particular que ainda precisam ser melhor investigadas:

Pesquisadores respeitados pela grande produção científica dedicada à região (Becker, 2004; 2001; 1999) explicam o processo de urbanização da Amazônia, ou apontam conflitos entre agentes externos e locais, a partir de uma perspectiva de inserção da região no mundo globalizado (Vainer, 2003; Acserald, 2002). Entretanto, ainda não existem contribuições expressivas voltadas para a compreensão do espaço construído nesses contextos, como instância de realização da vida cotidiana das pessoas, onde estratégias de subsistência relacionam a cidade, o espaço rural e o espaço silvestre, ou a partir de onde se irradia o acesso aos direitos sociais e às facilidades da vida contemporânea (CARDOSO, 2008, p. 19).

Um dos aspectos dessa realidade específica e complexa é a questão fundiária no Pará, que geralmente observada do ponto de vista agrário, também está presente no espaço urbano, e restringe a implementação da legislação e da política urbana (CARDOSO, 2008). Ainda que historicamente apresente semelhanças com o processo fundiário do restante do país (MARICATO, 1996), a intervenção do Estado desde a década de 1960 cunhou uma trajetória que agravou os conflitos, conforme descreve Benatti (2003):

Antes de 1964, o Estado paraense não tinha ainda a sua regularização fundiária organizada, mesmo sendo “dono” de boa parte das terras do Estado. Com o golpe militar e a implantação de uma nova política de ocupação do solo amazônico, de forma muito rápida e em grandes proporções de investimentos, a questão fundiária ficou mais desorganizada e complexa [...]. As fraudes que ocorreram com este rico patrimônio foram as mais variadas: fraude nos títulos, nos processos, na demarcação, na localização e no registro [...]. A área grilada é maior do que os Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santos juntos, e tem cinco vezes o tamanho de Israel (BENATTI, 2003, p. 109).

Por fim, vale destacar, que a intensidade do conflito pelo acesso a terra na região, direcionou o debate dos movimentos sociais organizados para a questão da reforma agrária, deixando distante a “compreensão da plataforma da reforma urbana pela população” (CARDOSO, 2010, p.9). O intenso e conflituoso processo de urbanização do território amazônico, marcado pela sobreposição da atuação de atores com interesses divergentes, imprimiu no espaço graves desigualdades sociais, com repercussões do ponto de vista do

problema habitacional, principalmente no Pará, que por sua localização geográfica, *entrada* da Região, a grande disponibilidade de riquezas naturais, bem como o modelo de ocupação aqui implementado⁴⁰ por meio do governo federal, acabou por refletir os maiores índices do problema: grande precariedade na infraestrutura dos núcleos e aglomerados urbanos e altos níveis de carência por moradias, independentemente do tamanho de municípios. Na próxima sessão, serão apresentados os números das necessidades habitacionais neste Estado no contexto brasileiro e da Região Norte.

4.3 O RECENTE PROBLEMA HABITACIONAL NO PARÁ

A discussão sobre o problema habitacional atualmente está relacionada à concepção de necessidades habitacionais e precariedade da moradia (BRASIL, 2009a). Conceitualmente, o termo *necessidades habitacionais* se refere à mensuração de três indicadores: *déficit habitacional*, *demanda demográfica* e *inadequação habitacional* (BRASIL, 2009a).

O conceito de *déficit habitacional* “corresponde à quantidade de moradias novas que necessitam ser produzidas para atender às demandas acumuladas” (BRASIL, 2009a, p. 84). Trata-se de deficiências do estoque de moradias, ou seja, unidades novas a serem construídas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006). O indicador é constituído pelos seguintes componentes: a) domicílios rústicos; b) domicílios improvisados; c) domicílios coabitados (famílias conviventes e cômodos cedidos ou alugados); d) ônus excessivo com aluguel (comprometimento de mais de 30% do orçamento familiar com aluguel da moradia); e) déficit por depreciação do estoque de moradias (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006).

O indicador *demanda demográfica* está relacionado à “necessidade de construção de novas unidades para atender ao crescimento demográfico” (BRASIL, 2009a, p. 83). A definição de *inadequação habitacional* aponta moradias “que não proporcionam a seus moradores condições desejáveis de habitabilidade” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006, p. 8), ou melhor, diz respeito a “problemas na qualidade da habitação, não implicando, contudo, na necessidade de novas construções” (BRASIL, 2009a, p. 84). São consideradas como inadequações habitacionais as seguintes situações: a) domicílios com carência de infraestrutura (ausência de abastecimento por rede de água e/ou solução de esgotamento sanitário e/ou energia elétrica e/ou coleta de lixo); b) domicílios com adensamento excessivo de moradores (mais de três moradores por dormitório); c) domicílios sem unidade sanitária exclusiva; d) domicílios com problema de natureza fundiária (BRASIL, 2009a).

⁴⁰ Enquanto o modelo de ocupação no Estado do Amazonas levou à concentração de atividades e investimentos na capital Manaus, no Pará, a dispersão é a característica marcante (TRINDADE JÚNIOR, 2005).

Já a concepção de precariedade da moradia remete à discussão em torno dos *assentamentos precários*, áreas onde o problema habitacional se apresenta de forma concentrada, com aglomerados de moradias irregulares que ganham diversas denominações nas diversas regiões do país: favelas, mocambos, baixadas, palafitas etc. Dada a importância desse problema nas cidades brasileiras e a ausência de um indicador oficial para mensurá-lo, especialistas que discutem a questão habitacional passaram a utilizar informações advindas de pesquisas do IBGE, de setores censitários, que os classificaram como *aglomerados subnormais*:

Setor especial de aglomerado subnormal: conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais (BRASIL, 2007a, p. 15).

Porém, o conceito de *assentamento precário* é mais amplo e pode se referir a diversas situações de precariedade e irregularidade das moradias⁴¹:

O conceito de assentamentos precários foi então ampliado, passando a englobar diversas tipologias habitacionais, tendo como características comuns a precariedade das condições de moradia e a sua origem histórica. Definidos como uma categoria abrangente das inúmeras situações de inadequação habitacional e de irregularidade, seja urbanística – quanto ao parcelamento do solo e em relação à edificação, com o descumprimento da legislação de uso e ocupação do solo, seja ambiental – com a ocupação de áreas de risco e de proteção ambiental, seja fundiária – quanto à propriedade da terra (BRASIL, 2009a, p. 95).

Observando o quadro das necessidades habitacionais do país, o Estado do Pará apresenta números do problema habitacional que ganham destaque. Estando entre os Estados brasileiros com maior população e sendo o mais populoso da Região Norte, poderia ter a constatação relacionada à concentração de pessoas, mas a observação dos indicadores relativos ao total de domicílios mostra a existência de um problema mais acentuado que a média geral.

Entre as grandes regiões brasileiras, ao se observar os aspectos demográficos, identificamos que a Região Norte ocupa o quarto lugar em termos populacionais (Tabela 5), superando a quinta colocada (Centro-Oeste) em menos de 0,1 vezes. No entanto, quando comparada à primeira do ranking, a Região Sudeste, é superada por esta em mais de 5,5

⁴¹ Vale destacar que em 2007 o Ministério das Cidades contratou uma pesquisa para mensurar os assentamentos precários no Brasil, que, coordenada pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEBRAP), desenvolveu metodologia própria, complementando os dados oferecidos por meio dos setores censitários subnormais. Para mais detalhes, ver o estudo “Assentamentos Precários no Brasil Urbano” (BRASIL, 2007a).

vezes. Tal anotação, pouco original, tem por objetivo alertar que a comparação das carências habitacionais em termos absolutos (geralmente usada em programas habitacionais) entre regiões com populações de magnitude tão diferentes, pode mascarar o grau de precariedade de certo contexto.

Tabela 5: Grandes Regiões Brasileiras: população residente e domicílios permanentes -2000.

Região	População	Domicílios
Sudeste	72.430.193	20.215.428
Nordeste	47.782.487	11.398.082
Sul	25.110.348	7.201.185
Norte	12.911.170	2.808.778
Centro-Oeste	11.638.658	3.153.277
TOTAL	169.872.856	44.776.750

Fonte: Elaboração a partir de IBGE, Censo Demográfico (2000).

O déficit habitacional⁴² da Região Norte, que em termos absolutos é o terceiro do Brasil (Tabela 6), quando dimensionado em termos percentuais, com relação ao total de domicílios da região, passa para primeiro lugar, superando em mais de 2,5 vezes o Sudeste, ultrapassando outro gigante populacional, a Região Nordeste (Gráfico 2).

Tabela 6: Regiões, Unidades da Federação no Norte e Brasil: déficit habitacional absoluto e percentual do total de domicílios - 2000.

Especificação	(A) Déficit Habitacional Absoluto	(B) Total de Domicílios	(A/B) Déficit Habitacional Percentual ao Total dos Domicílios
Norte	848.696	2.808.778	30,2
Rondônia	47.895	347.210	13,8
Acre	23.639	129.390	18,2
Amazonas	174.924	570.557	30,7
Roraima	19.867	74.399	26,7
Pará	489.506	1.308.514	37,4
Amapá	22.413	98.521	22,7
Tocantins	70.452	280.187	25,1
Nordeste	2.851.197	11.398.082	25,0
Sudeste	2.341.698	20.215.428	11,6
Sul	678.879	7.201.185	9,4
Centro-Oeste	502.175	3.153.277	15,9
BRASIL	7.222.645	44.776.750	16,1

Fonte: Elaboração a partir de IBGE, Censo Demográfico (2000).

⁴² Conforme informado na Introdução, o trabalho admitiu dados elaborados com base no Censo 2000, pois apresentam maior consistência para informações no nível municipal.

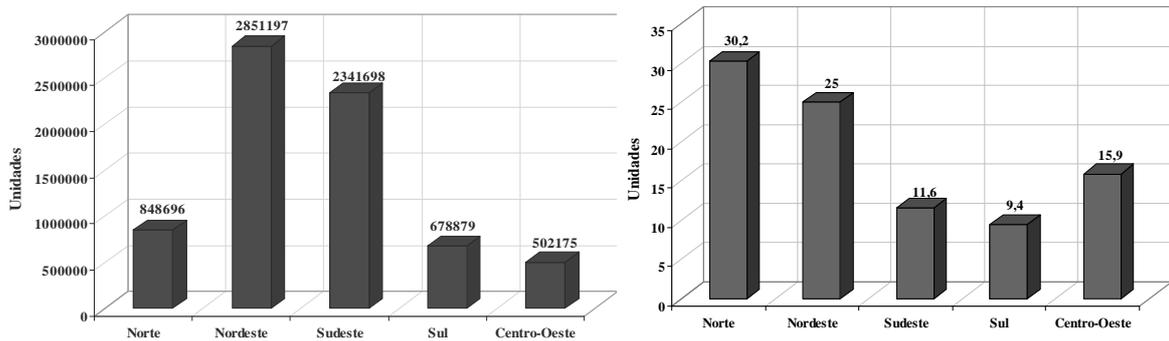


Gráfico 2: Grandes Regiões Brasileiras: déficit habitacional absoluto e percentual do total de domicílios - 2000

Fonte: FJP (2006) apud HOLANDA e NEGRÃO (2009).

Ao comparar somente os Estados que compõem a Região Norte, o Pará apresenta os números mais significativos: em termos absolutos corresponde a mais da metade do déficit habitacional absoluto, fato relacionado ao seu peso populacional na região, porém, em termos proporcionais, também ocupa o primeiro lugar e chega a superar o grau de carência regional (Gráfico 3, Tabela 6).

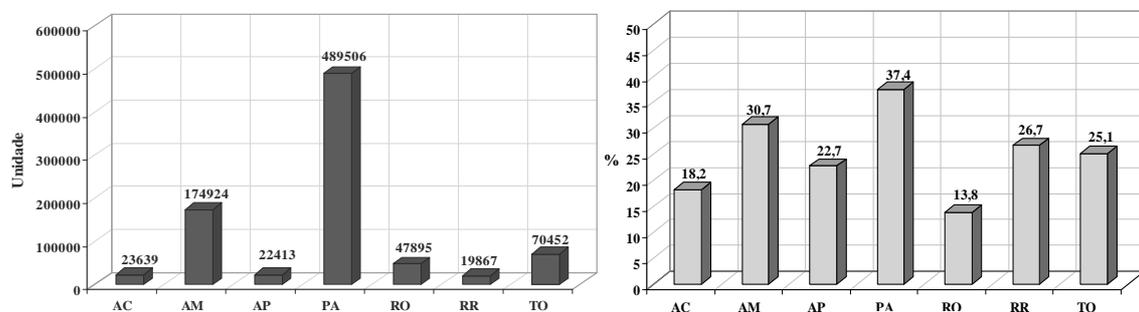


Gráfico 3: Estados da Região Norte: déficit habitacional absoluto e percentual do total de domicílios (2000)

Fonte: FJP (2006) apud HOLANDA e NEGRÃO (2009).

Para além da Região Norte, o Pará está entre os primeiros Estados brasileiros com relação à necessidade de novas moradias. Em termos populacionais, é o nono estado brasileiro (Tabela 7), mas considerando os números do déficit habitacional absoluto, ocupa a sexta posição e em termos de déficit percentual, está em segundo lugar, atrás apenas do estado vizinho, Maranhão, apresentando mais que o dobro da média nacional nesse indicador (Tabela 8).

Tabela 7: Estados brasileiros com maior população – 2000.

Especificação	População
São Paulo	37.035.456
Minas Gerais	17.905.134
Rio de Janeiro	14.392.106
Bahia	13.085.769
Rio Grande do Sul	10.187.842
Paraná	9.564.643
Pernambuco	7.929.154
Ceará	7.431.597
Pará	6.195.965
Maranhão	5.657.552
Brasil	169.872.859

Fonte: Elaboração a partir de IBGE, Censo Demográfico (2000).

Tabela 8: Estados brasileiros com maior déficit habitacional – 2000.

Especificação	(A) Déficit Habitacional Absoluto	(B) Total de Domicílios	(A/B) Déficit Habitacional Percentual do Total dos Domicílios
São Paulo	1.096.840	10.358.607	10,6
Bahia	683.775	3.169.250	21,6
Minas Gerais	640.559	4.763.337	13,4
Maranhão	620.806	1.235.508	50,2
Rio de Janeiro	505.201	4.252.643	11,9
Pará	489.506	1.308.514	37,4
Ceará	451.221	1.757.239	25,7
Pernambuco	381.214	1.968.326	19,4
Rio Grande do Sul	281.800	3.040.085	9,3
Paraná	265.815	2.663.018	10,0
Brasil	7.222.645	44.776.750	16,1

Fonte: Elaboração a partir de Ministério das Cidades/Fundação João Pinheiro, 2006.

Quando se observa mais detalhadamente algumas características do problema habitacional no Pará, identificamos que a RMB, maior aglomerado populacional e urbano do estado, é considerada “a região com maior presença de assentamentos precários de todo o Brasil urbano” (BRASIL, 2007a, p. 60), na qual metade da população vive em condições habitacionais inadequadas (Tabela 9), levando a pesquisa contratada pelo Ministério das Cidades a concluir que:

Com relação a investimentos em políticas de habitação para este conjunto de municípios, esta região representa um desafio, dado à grandeza do problema e ao volume considerável de recursos necessários para responder adequadamente à precariedade habitacional existente (BRASIL, 2007a, p. 60).

Tabela 9: Municípios da RMB: estimativa de domicílios e pessoas em assentamentos precários em áreas urbanas* - 2000.

Nome do município	Estimativa de Domicílios em Assentamentos Precários	% de Domicílios em Assentamentos Precários	Pessoas em Assentamentos Precários	% de Pessoas em Assentamentos Precários
Ananindeua	40.913	44,34	173.347	44,33
Belém	146.359	49,69	652.954	51,49
Benevides	3.771	73,29	16.404	73,72
Marituba	12.657	77,04	54.415	76,30
Santa Bárbara do Pará	802	100,00	3.952	100,00
RMB	204.502	49,98	901.743	51,29

Fonte: Adaptação a partir de BRASIL (2007a).

* Inclui setores em área rural de extensão urbana

** O Cálculo de assentamentos precários considera o total de domicílios em setores subnormais e a estimativa de domicílios em setores precários segundo metodologia desenvolvida pela pesquisa.

Observando as carências habitacionais na Amazônia até meados da década de 1990, Abelém (1996) apontava que o Pará e o Amazonas se destacavam na Região quanto aos domicílios em aglomerados subnormais, sendo que no segundo, as carências relativas ao total de domicílios eram o dobro do primeiro, com predomínio, em ambos, do problema nas áreas urbanas (Tabela 10). Observando os números dos assentamentos precários somente nas capitais nortistas em 2000, Belém já apresenta quase o dobro de domicílios em assentamentos precários quando comparada a Manaus, e o percentual de domicílios e pessoas em assentamentos precários na capital paraense é mais que duas vezes a média de todas as capitais da Região Norte (Tabela 11).

Tabela 10: Domicílios em aglomerados subnormais segundo Estados da Região Norte e situação do domicílio – 1996.

Estados	Domicílios em aglomerados subnormais			
	Total		Urbano	Rural
	Absoluto	Relativo	Relativo	Relativo
Brasil	1.575.336	5,1	6,0	1,7
Norte	165.977	9,3	10,8	7,0
Rondônia	1.835	2,1	3,1	0,5
Acre	4.281	6,7	9,1	2,1
Amazonas	67.218	18,3	21,0	10,4
Roraima	1.421	6,1	4,3	10,1
Pará	79.947	9,1	9,4	8,8
Amapá	8.177	15,9	15,5	17,7
Tocantins	3.097	2,0	2,4	1,5

Fonte: Abelém (1996), com base em IBGE/IPEA (1996).

Tabela 11: Capitais da Região Norte: estimativa de domicílios e pessoas em assentamentos precários em áreas urbanas* - 2000.

Nome do município	Estimativa de Domicílios em Assentamentos Precários	% de Domicílios em Assentamentos Precários	Pessoas em Assentamentos Precários	% de Pessoas em Assentamentos Precários
Belém	146.359	49,69	652.954	51,49
Boa Vista	1.559	3,25	6.606	3,37
Macapá	13.863	23,88	62.082	23,09
Manaus	84.533	26,02	359.876	25,89
Palmas	2.385	6,95	9.802	7,41
Porto Velho	9.663	12,23	39.028	12,44
Rio Branco	2.448	4,24	9.773	4,33
Total	114.451	19,01	487.167	19,28

Fonte: Adaptação a partir de BRASIL (2007a).

* Inclui setores em área rural de extensão urbana.

** O Cálculo de assentamentos precários considera o total de domicílios em setores subnormais e a estimativa de domicílios em setores precários segundo metodologia desenvolvida pela pesquisa.

Apesar da gravidade do problema habitacional na grande área urbana do Pará, a maior parte do déficit habitacional do Estado encontra-se de forma desconcentrada, nas pequenas cidades paraenses: no grupo de municípios com até 70.000 habitantes está 59% do déficit habitacional básico⁴³, enquanto que na RMB e nos municípios com mais de 150.000 está 29% do déficit (Tabela 12). Considerando ainda os domicílios inadequados devido à carência de infraestrutura, é também nos grupos de municípios com menos de 70.000 habitantes que os indicadores são maiores: 54% da necessidade total do Estado e mais de 90% em termos proporcionais (Tabela 13). Ou seja, a RMB apresenta altos níveis de carência pela presença de assentamentos precários, enquanto que o déficit e a inadequação habitacional têm maiores números no conjunto de municípios com população até 70.000 habitantes no Pará.

⁴³ O cálculo do “déficit habitacional básico” é composto pelo somatório dos totais referentes à coabitação familiar (famílias conviventes, cômodos alugados ou cedidos), aos domicílios improvisados (que não são permanentes) e aos domicílios rústicos (que apresentam paredes de material diferente da alvenaria ou madeira aparada), componentes disponíveis até para o âmbito municipal. O déficit habitacional é calculado a partir da agregação do déficit habitacional básico às estimativas calculadas para “ônus excessivo com aluguel” e o “déficit por depreciação de imóveis”, cálculo adequado apenas até o nível de Unidades da Federação (FUNDAÇÃO JOAO PINHEIRO, 2006).

Tabela 12: Grupos de Municípios Paraenses por Porte Populacional: Déficit Habitacional Básico – 2000.

Grupos de Municípios por porte populacional	Total de Municípios no Grupo	(A) Déficit Habitacional Básico 2000		(B) Total de Domicílios no Grupo	(A/B) Déficit Habitacional Básico Proporcional ao total dos domicílios do Grupo
Até 20.000 hab	49	68.016	14%	116.940	58,2%
20.001 a 50.000 hab	62	155.832	33%	345.323	45,1%
50.001 a 70.000 hab	14	54.981	12%	138.523	39,7%
70.001 a 100.001 hab	5	17.433	4%	77.029	22,6%
100.001 a 150.000 hab	5	37.492	8%	92.655	40,5%
Mais de 150.001	3	35.376	7%	121.864	29,0%
RMB	5	105.945	22%	416.177	25,5%
PARÁ	143	475.075	100%	1.308.511	36,3%

Fonte: Elaboração a partir de Censo (2000); PARÁ (2009) com base em FJP 2006.

Tabela 13: Grupos de Municípios Paraenses por Porte Populacional: domicílios com carência de infraestrutura – 2000.

Grupos de Municípios por porte populacional	Total de Municípios no Grupo	(A) Domicílios com carência de infraestrutura 2000		(B) Total de Domicílios no Grupo	(A/B) Domicílios com carência de infraestrutura proporcional ao total de dom. do Grupo
Até 20.000 hab	49	113.816	11%	116.940	97,3%
20.001 a 50.000 hab	62	327.093	31%	345.323	94,7%
50.001 a 70.000 hab	14	129.528	12%	138.523	93,5%
70.001 a 100.001 hab	5	69.669	7%	77.029	90,4%
100.001 a 150.000 hab	5	78.779	8%	92.655	85,0%
Mais de 150.001	3	98.884	9%	121.864	81,1%
RMB	5	226.528	22%	416.177	54,4%
PARÁ	143	1.044.297	100%	1.308.511	79,8%

Fonte: Elaboração a partir de Censo 2000; PARÁ (2009) com base em FJP (2006).

Os números do problema habitacional no Pará, comparados ao restante do Brasil e da Região Norte, alertam para particularidades da questão neste Estado. Inserido no processo de ocupação amazônica, fisicamente detentor de porção territorial extensa, situado como *entrada* da Região e tendo sofrido mais intensamente a instalação de grandes projetos, sentiu, de

maneira mais direta, as consequências negativas, do ponto de vista da questão habitacional, resultantes da intervenção do Estado brasileiro, aliado ao capital⁴⁴.

Voltando a Lojkin (1997), o Estado capitalista promove a urbanização do espaço para viabilizar a produção capitalista. A aglomeração urbana permite a redução do tempo de produção e circulação do capital, constituindo-se ainda no espaço de reprodução da força de trabalho, mas a intervenção estatal tem por finalidade última atender ao capital (LOJKINE, 1997). Para a região amazônica, e mais especificamente o Pará, o Estado brasileiro reservou o lugar de consumidor e fornecedor de insumos para a indústria global (GUIMARÃES NETO, 1995). Assim, conforme Becker (1990), a urbanização do espaço viabilizou a estruturação da fronteira econômica, mas a base logística instalada visava, principalmente, permitir os *fluxos* e não os *estoques*, estes últimos localizados fora da região. As aglomerações urbanas, então, permitiam a circulação de mercadorias e insumos. Estas se constituíam em base para a presença e controle do Estado e, principalmente, concentravam a força de trabalho, ainda que em condições precárias, agravadas pelo alto grau de mobilidade regional de mão de obra, incentivadas pelas sucessivas frentes de ocupação (BECKER, 1990). Por outro lado, o Estado reconfigura a estrutura fundiária na região, principalmente no Pará, favorecendo a concentração da terra (LEITÃO, 2009), porém de forma fragilmente institucionalizada, que acabou por criar neste Estado uma situação fundiária “desorganizada e complexa” (BENATTI, 2003).

A urbanização implementada no Pará, como base logística mais voltada a garantir *fluxos* do que *estoques*, gerou espaços urbanos improvisados, inacabados, revelando altos graus de precariedade em municípios de diversos portes populacionais. São eles: as maiores cidades do Estado, que ao receberem grandes contingentes de trabalhadores expulsos do campo, e de outras regiões do Brasil, assistem ao agravamento das condições de moradia. Ao longo do tempo, elas foram constituindo a região urbana com a maior presença de assentamentos precários do Brasil, a RMB (BRASIL, 2007a); as cidades médias, que diferentemente de outras de igual porte no país, caracterizam-se por concentrar altos índices de pobreza (TRINDADE JÚNIOR; PEREIRA, 2007); as pequenas cidades, que, por um lado, são mais recentes, surgidas durante a expansão das frentes de ocupação, às margens de rodovias, e nunca superaram a forte característica de assentamento provisório; as seculares, às margens de rios, que fragilmente se integraram à rede urbana e mantiveram a feição vernácula

⁴⁴ Ressalta-se que a análise a partir de outros aspectos revela que também os demais Estados localizados na Amazônia foram bastante impactados pela intervenção do governo federal na região, destacando-se quanto à estruturação espacial também os Estados de Mato Grosso e Rondônia.

e o modo de vida ribeirinho e são marcadas pela alta carência de infraestrutura e forte presença de domicílios rústicos na composição do déficit habitacional (CARDOSO; LIMA, 2006; TRINDADE JUNIOR. et al., 2008; PARÁ, 2010c). As exceções ficam por conta das cidades planejadas (ou parte de cidades), mantidas para dar suporte aos projetos públicos e privados, que abrigam altos funcionários das empresas/projetos, ressaltando ainda mais as desigualdades impostas pela urbanização promovida para atender ao capital (PIQUET, 1998; MERCÊS, 2009).

A política de ocupação, que promoveu a urbanização do espaço de forma incompleta, oferecendo condições precárias para a reprodução da força de trabalho, mas suficiente para a reprodução do capital, foi totalmente desarticulada da política habitacional também promovida pelo Governo Federal, executada pelo Governo Estadual, que, mesmo tendo concentrado ações na RMB, não conseguiu amenizar as carências de moradia da população mais pobre, que se abrigou nas extensas áreas constituídas por assentamentos precários nas baixadas e nas zonas de expansão metropolitana.

As frentes de expansão que propiciaram o surgimento de núcleos urbanos, também levaram à instalação de muitos municípios novos, acompanhando um movimento nacional após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Mas no contexto paraense, “tais aglomerados assumiram a condição de sedes municipais, embora fossem absolutamente carentes de investimentos em habitação, infraestrutura ou equipamentos e serviços públicos”, desprovidos ainda de capacidade administrativa e financeira para dar conta da gestão municipal (CARDOSO, 2010, p. 5). A baixa capacidade institucional das administrações locais no Pará para enfrentar os problemas habitacionais, identificadas em recente pesquisa (BRASIL, 2007c), já havia sido apontada desde a década de 1990, quando o diagnóstico habitacional no período alertava para os limites do enfrentamento do problema pelo nível de governo municipal, diante da onda municipalista que ocorria no Brasil (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO..., 1990).

Assim, temos no Pará quatro importantes características que podem contribuir para a compreensão do alto nível de carência habitacional constatado neste Estado: a) um processo de formação da rede urbana, por meio de uma urbanização incompleta, precária para oferecer condições adequadas de moradia à classe trabalhadora, mas suficiente para permitir os fluxos que interessam ao capital; b) um Estado central que interfere, promove e estimula a urbanização, objetivando viabilizar os fluxos que interessam ao capital, atuando de maneira seletiva no território estadual; c) governos locais, inclusive o estadual, com baixa capacidade e estrutura, com pouquíssima condição de fazer frente ao enfrentamento do problema

habitacional e ainda diante de uma estrutura fundiária bastante complexa; d) políticas nacionais, particularmente a habitacional, desenhadas a partir da realidade dos grandes centros urbanos do país (região centro-sul), que não levaram em consideração as especificidades da região amazônica e, por outro lado, políticas locais que não priorizaram ou não tiveram recursos para enfrentar o grave problema habitacional desta realidade.

No próximo capítulo, será discutido que avanços e limites um novo desenho de política habitacional de âmbito nacional, que tem por foco o atendimento da população de baixa renda, a participação e controle social e o fortalecimento da pactuação federativa, enfrenta, numa realidade tão carente e complexa como o Estado do Pará.

5 AVANÇOS E LIMITES DA NOVA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL E NO PARÁ: ANÁLISE SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO

Após um longo período de restrição dos programas federais de habitação, diante do aumento da carência por moradias em todo país e da ocorrência de importantes experiências locais de intervenções habitacionais alternativas ao longo dos anos 1990, baseadas em princípios de democratização, uma proposta agrega proposições de diversos segmentos da sociedade civil – o Projeto Moradia. Tal documento aponta um caminho para a política nacional de habitação, por meio da ampliação da participação social e fortalecimento do Poder Público, em que o Governo Federal teria o papel de principal financiador e coordenador e os governos locais seriam os principais interventores. A criação do Ministério das Cidades, em 2003, e a instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), em 2005, baseados no Projeto Moradia, marcam a estrutura institucional e legal de uma nova política nacional voltada para o atendimento às classes trabalhadoras.

Neste capítulo, serão discutidos os avanços e limites dessa nova política, a partir de uma análise mais particular da descentralização. Para isso, será estabelecido um diálogo com Arretche (2000), que afirma que o processo de repasse de atribuições de gestão de uma política social para governos subnacionais depende de um *programa deliberado de descentralização* pelos governos de níveis mais abrangentes (federal e estadual), definindo estratégias e incentivos que facilitem esse processo. A descentralização pode ser então analisada do ponto de vista da *extensão* ou *sucesso* da adesão ao programa e da efetiva transferência de funções às unidades de governo (ARRETCHE, 2000).

O objetivo deste capítulo é analisar a atual política de habitação de interesse social, observando o desenho e os resultados das estratégias de descentralização da mesma no Pará, para então subsidiar a resposta ao objetivo central deste trabalho: identificar os avanços e limites da nova Política Nacional de Habitação de Interesse Social, analisando as estratégias de descentralização adotadas a partir da implementação desta política no Estado do Pará.

A metodologia, que dá base à análise, privilegia, neste capítulo, a pesquisa quanti-qualitativa, a partir de investigação documental, pesquisa de campo com a coleta de dados sobre a implementação da política habitacional no Pará, bem como informações obtidas a partir de entrevistas. Foram coletadas informações estatísticas sobre o acesso dos municípios paraenses a recursos de programas habitacionais federais junto à CAIXA e Ministério das Cidades, organizando-se tais informações por grupos de municípios considerando o porte

populacional, aplicando o recorte usado pela maioria dos programas federais⁴⁵. Os dados obtidos tratam da análise da capacidade administrativa (BRASIL, 2007c) e da atuação na política habitacional, verificada por meio dos pleitos dos municípios nas seleções do FNHIS, ocorridas de 2007 a 2009⁴⁶, e dos contratos firmados pelas prefeituras municipais e agentes privados (empresas e organizações sociais) na CAIXA, no período de janeiro de 2007 a julho de 2010, observando o objeto, o valor do investimento e a situação da obra.

Para aprofundar a pesquisa, foram realizadas entrevistas com atores-chave relacionados à implementação da política habitacional no Pará: representantes de órgãos federais (técnicos do Ministério das Cidades e da CAIXA); do órgão estadual responsável pelo setor habitacional (Diretor de Planejamento e Gerente de Contratos da COHAB-PA); representantes de movimentos sociais (da União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e da ONG FASE Amazônia); e, por fim, representantes das prefeituras de dez municípios paraenses, com população até 70 mil habitantes. Este grupo apresenta maior carência habitacional e é, historicamente, mais ausente dos investimentos habitacionais, e que estava elaborando o plano municipal de habitação⁴⁷, tomado por indicativo do interesse em atuar na questão habitacional, sendo que metade dos municípios entrevistados tinha contrato assinado junto à CAIXA, e a outra parte, nenhum recurso para atuação na política habitacional.

Para cumprir a análise proposta, o capítulo está organizado da seguinte forma: inicia-se apresentando um panorama da Política Nacional de Habitação, no item 4.1, identificando o atual estágio dessa recente política; em seguida, com base nos fatores indicados por Arretche (2000), analisa as estratégias de descentralização adotadas na nova política nacional no item 5.2, observando principalmente a concepção e o funcionamento do SNHIS no item 5.2.1; a atuação do Governo do Estado do Pará, no item 5.2.2; e os resultados da atuação dos municípios paraenses no item 5.2.3. Por fim, o item 5.3 traz uma reflexão sobre os avanços e limites da nova política, principalmente quanto aos aspectos da democratização e descentralização, a partir da visão dos atores entrevistados e dos resultados dessa pesquisa.

⁴⁵ A investigação considerou todos os 143 municípios do Pará, organizados a partir de grupos por porte populacional, utilizando os dados da Contagem Populacional 2007 (IBGE): municípios com população menor que 20 mil habitantes; municípios com população maior que 20 até 50 mil habitantes; municípios com população maior que 50 até 70 mil habitantes; municípios com população maior que 70 até 100 mil habitantes; municípios com população maior que 100 até 150 mil habitantes; municípios com mais de 150 mil habitantes; região metropolitana.

⁴⁶ A seleção FNHIS 2010 ainda não havia sido encerrada até julho de 2010, prazo máximo definido para a investigação da dissertação.

⁴⁷ Os municípios entrevistados estavam participando da Ação de Apoio e Capacitação à elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social, com recursos do FNHIS, coordenada pela COHAB-PA e executada pela UFPA/PARU, por meio do Convênio 001/2010- COHAB/UFPA/FAPESPA/SEDECT.

5.1 PANORAMA DA NOVA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

Pode-se afirmar que, no primeiro ano do governo Lula em 2003, a criação do Ministério das Cidades marca o início de um processo de importantes mudanças relacionadas à política habitacional, que vão gradativamente constituindo um novo modelo de política no setor. As principais diferenças se referem: ao estabelecimento de um novo arranjo institucional, baseado em princípios de democratização e descentralização; à significativa ampliação do volume de recursos e do leque de programas federais; à priorização do atendimento às camadas da população com menor renda. Nesse contexto, ressalta-se o protagonismo dos movimentos sociais ligados à discussão da Reforma Urbana, seja como autor das propostas em que se baseia o novo modelo de política, seja como elemento de pressão nos espaços de negociação junto ao Governo Federal, forçando a efetivação dos acordos firmados (MARICATO, 2005; 2006; MARICATO; SANTOS JÚNIOR, 2007; BONDUKI, 2009).

A estruturação da nova política habitacional pode ser dividida em dois momentos: na primeira gestão presidencial (2003-2006) ocorre a reestruturação institucional; na segunda gestão (2007-2010) o importante aumento no volume de recursos nos programas habitacionais. A mudança institucional inicia-se pela própria criação do Ministério das Cidades, que traz uma concepção de articulação das políticas urbanas, reunindo nesse órgão, setores administrativos do Governo Federal responsáveis por ações na área da habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transportes urbanos e programas urbanos (BRASIL, 2004). Além disso, o Ministério das Cidades passa a organizar, a partir de 2003, o que viria a se constituir num espaço de discussão nacional sobre as políticas urbanas: a Conferência das Cidades⁴⁸.

Na primeira Conferência das Cidades, foi definida a criação do Conselho das Cidades - ConCidades, criado por decreto presidencial em 2004⁴⁹, composto por representantes de diversos segmentos da sociedade civil e do poder público, com caráter consultivo, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tendo inclusive como uma de suas atribuições, propor diretrizes e critérios para a distribuição do orçamento desse Ministério e, desde então, tem se

⁴⁸ Assim como ocorre em outras políticas sociais, a realização das conferências das cidades se inicia a partir de discussões municipais, depois estaduais, culminando na conferência nacional. Desde a primeira Conferência das Cidades em 2003, já ocorreram três outras edições: 2005, 2007 e 2010.

⁴⁹ Decreto Presidencial Nº 5.031, de 02 de abril de 2004, posteriormente alterado pelo Decreto Presidencial Nº 5.790, de 25 de maio de 2006. A atual composição do ConCidades é constituída por 16 representantes do Poder Público Federal, 9 representantes do Poder Público Estadual, 12 do Poder Público Municipal, 23 representantes de Movimentos Populares, 8 representantes de Empresários, 8 de organizações de trabalhadores, 6 representantes de Academias, Órgãos de Pesquisa e Entidades de Profissionais e 4 representantes de ONGs.

constituído no mais importante canal de negociação entre o governo e a sociedade civil organizada, no âmbito federal, no que se refere às políticas urbanas (MARICATO; SANTOS JÚNIOR, 2007; SANTOS JÚNIOR et al., 2007; AGUIAR, 2008).

Ainda em 2004, o Ministério das Cidades lança a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) (BRASIL, 2004) e a Política Nacional de Habitação (PNH) (BRASIL, 2006a), estabelecendo as bases fundamentais das ações do Governo Federal nesses setores. A PNH apresenta como principais eixos de atuação: a integração de assentamentos precários a partir da regularização urbanística e fundiária, a provisão habitacional e a integração entre a política habitacional e a política de desenvolvimento urbano, visando garantir habitação prioritariamente às camadas de baixa renda (BRASIL, 2004). Além disso, a PNH detalha a constituição do Sistema Nacional de Habitação, composto por dois subsistemas: o Subsistema de Habitação de Interesse Social, que trabalha com recursos do FGTS e outros Fundos, e o Subsistema de Habitação de Mercado, atuando com recursos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), viabilizando investimentos habitacionais para as diversas faixas de renda, numa estratégia para “evitar que as classes médias se apropriem dos recursos públicos (ou semipúblicos, como o FGTS), como aconteceu durante os anos que precederam o governo Lula” (MARICATO, 2006, p. 217).

Em 2005, é aprovada a Lei Federal que cria o SNHIS e o FNHIS, com base no primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular que tramitou 13 anos antes de ser aprovado (MARICATO, 2005; BONDUKI, 2009). O SNHIS estabelece, por lei, o novo arranjo institucional na política nacional de habitação de interesse social, indicando como espaços de controle e gestão democrática, o ConCidades e o Conselho Gestor do FNHIS - CGFNHIS, e determinando como critério para acesso aos recursos a criação de fundos, conselhos e a elaboração de planos de habitação pelos estados, municípios e Distrito Federal, visando à formação de um sistema nacional. No entanto, o projeto original sofreu modificações e o FNHIS foi aprovado como um fundo apenas orçamentário, o que restringe suas possibilidades:

[o] Fundo Nacional de Habitação, um compromisso histórico de Lula, reiterado na 1ª Conferência Nacional das Cidades, encontrou forte oposição na equipe econômica e apenas foi aprovado em 2005 e instalado em julho de 2006. Em vez de ser institucionalizado como um fundo financeiro, foi instituído como um fundo orçamentário, limitado a cumprir seu papel. O governo, entretanto, comprometeu-se a aportar R\$ 1 bilhão por ano para subsidiar os programas habitacionais, valor nunca alcançado anteriormente (BONDUKI, 2009, p. 10).

Conforme indicado na proposta original, o FNHIS seria um fundo financeiro, que redistribuiria recursos aos fundos estaduais e municipais de habitação e ainda permitiria a *mix* de recursos com outros fundos, como o FGTS. A mudança no desenho do FNHIS significou que, enquanto um fundo orçamentário, apenas pode ser acessado por estados e municípios por meio de seleções de projetos para a distribuição de recursos, ou ainda por emendas parlamentares, inviabilizando o repasse aos fundos locais e a combinação aos recursos do FGTS.

Também no ano de 2005, o Ministério das Cidades inicia uma importante Campanha Nacional para a elaboração dos Planos Diretores Participativos, buscando avançar na política urbana e fundiária e na gestão democrática das cidades, atendendo ao estabelecido na Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade (MARICATO, 2006, p. 216). Mas neste mesmo ano, a crise política no governo Lula força alterações nos cargos de direção do Ministério das Cidades, que acaba perdendo parte de sua capacidade de formulação das políticas urbanas:

Em julho de 2005, Olívio Dutra foi substituído por Márcio Fortes, indicado pelo Partido Popular. A mudança representou o início do processo de desarticulação de um órgão que ainda buscava se estruturar para exercer seu papel de formulador da política urbana para o país. Em 2007, com a substituição de todos os secretários nacionais indicados por Dutra, com exceção da Secretaria Nacional de Habitação, esse processo trágico se completou. Apesar das dificuldades internas ao ministério, as condições econômicas tornaram-se muito mais favoráveis para implementar as propostas da PNH (BONDUKI, 2009, p.11).

A segunda gestão do governo Lula na área da política habitacional foi marcada pela grande ampliação de recursos nos programas federais. A conjuntura econômica favorável no Brasil permitiu maior aporte de investimentos federais, possibilitando o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁵⁰. Na área habitacional, o PAC Habitação se voltou a intervenções em grandes áreas de assentamentos precários, localizadas em municípios com mais de 150 mil habitantes, “prevendo-se recursos inusitados para o setor da habitação” (BONDUKI, 2009, p.11).

Ainda em 2007, o Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Habitação, organiza a primeira seleção pública para acesso dos municípios e estados aos programas do FNHIS, contando com recursos não onerosos advindos do Orçamento Geral da União; inicia a elaboração do Plano Nacional de Habitação – PlanHab, com a realização de

⁵⁰ O PAC é um programa estratégico do Governo Federal que articula diversos programas federais, com o objetivo de investir em obras de infraestrutura logística e urbana (transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos). Sua gestão é realizada pelo Comitê Gestor do PAC – CGPAC, composto pelos ministros da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento (informações retiradas do site do PAC).

uma série de reuniões com os diversos segmentos do ConCidades e em eventos nas cinco Grandes Regiões brasileiras; e lança uma campanha nacional para incentivar a instituição dos instrumentos do SNHIS pelos outros níveis de governo (a criação de fundo, conselho e planos de habitação).

Em 2008, movimentos populares pressionam o Governo Federal no espaço do ConCidades e passam a ter acesso direto aos Programas do FNHIS⁵¹, tornando-se agentes executores da política habitacional. Nesse mesmo ano, é lançada uma campanha, organizada por diversos segmentos da sociedade civil e de associações do poder público, para vincular recursos da arrecadação dos três níveis de governo à política habitacional, por meio da Proposta de Emenda Constitucional nº 285-A/2008 – a PEC da Moradia Digna⁵². Também em 2008, é aprovada a Lei 11.888/2008, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção da moradia, antiga reivindicação de entidades de arquitetos e engenheiros e movimentos populares.

A crise econômica internacional, que se agrava em 2008, leva o Governo Federal a definir medidas para preservar a economia brasileira, apostando inclusive no setor habitacional. Assim, no início de 2009, é lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV)⁵³, voltado para o atendimento de famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos, com acesso restrito a empresas do setor da construção civil, no qual o poder público pode participar por meio de apoio às empresas, disponibilizando áreas, infraestrutura e outras ações facilitadoras (BRASIL, 2009b). O MCMV tem recebido diversas críticas de acadêmicos e organizações ligadas ao movimento de reforma urbana, pois sua sistemática, voltada ao setor privado, não condiciona o acesso aos recursos ao cumprimento das regras estabelecidas na Lei 11.124/05 – criação dos fundos, conselhos e planos habitacionais pelos estados e

⁵¹ A Lei 11.124/2005 foi alterada pela Lei 11.578/2007, permitindo o acesso de entidades privadas sem fins lucrativos (organizações sociais que atuam na discussão da moradia popular) aos seguintes Programas do FNHIS: Produção Social da Moradia e Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social. Até então, apenas o Programa Crédito Solidário, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), oferecia essa oportunidade.

⁵² A Campanha a favor da PEC da Moradia Digna é coordenada por organizações populares relacionadas à discussão da moradia popular, organizações de empresários (comerciantes de materiais e construtores), organizações do poder público que representam órgãos que executam a política habitacional. A PEC prevê a vinculação de 2% da arrecadação do Governo Federal e 1% da arrecadação de governos estaduais e municipais para os fundos de habitação de interesse social, por trinta anos ou até a eliminação do déficit habitacional no Brasil (informações do site www.moradiadigna.org.br).

⁵³ O MCMV foi lançado inicialmente por meio da Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, posteriormente instituído pela Lei 11.977/2009. Estava inserido num conjunto de medidas de estímulo à economia, buscando minimizar os impactos da crise econômica internacional. Seu objetivo é viabilizar a produção de 1 milhão de unidades habitacionais, impulsionando a indústria da construção civil, devido ao seu potencial de geração de empregos. Foram destinados R\$ 34 bilhões para o MCMV, sendo R\$ 25,5 bilhões do OGU, R\$ 7,5 bilhões do FGTS e R\$ 1 bilhão do BNDES (BRASIL, 2010c).

municípios –, nem indica que os projetos devam ser discutidos nos conselhos de habitação, ou seja, a sistemática do MCMV dispensa o controle social por meio dos espaços e instrumentos instituídos no SNHIS (ROLNIK; NAKANO, 2009; CARDOSO, 2009), passando a caracterizar um certo “conflito” entre a concepção do MCMV e do SNHIS.

Nesse sentido, observa-se que a ampliação dos recursos aos programas habitacionais não correspondeu diretamente ao fortalecimento do SNHIS, pois os dois programas federais que obtiveram maior aporte financeiro, o PAC Habitação e o MCMV foram gestados e geridos principalmente entre o Ministério do Planejamento e Orçamento, Ministério da Fazenda e Casa Civil Federal, deixando de lado o espaço de discussões e negociações no âmbito do Ministério das Cidades, por meio do ConCidades. O “conflito” entre os programas federais ficou mais evidente quando o Governo Federal deu grande ênfase ao lançamento do MCMV, preterindo a divulgação do Plano Nacional de Habitação – PlanHab, então recém finalizado e discutido no ConCidades, priorizando a produção habitacional pelo setor privado, enfraquecendo o esforço de consolidação da política de habitação pelo setor público nas três esferas. Além disso, o desenho do MCMV trazia a possibilidade de estimular práticas inadequadas já vivenciadas em outros momentos da política habitacional brasileira, como a produção em massa de conjuntos habitacionais periféricos, a apropriação dos subsídios por camadas de renda mais alta da população e ainda o aquecimento imobiliário e consequente valorização e escassez de terras urbanizadas (BONDUKI, 2009; MARICATO, 2009; ROLNIK; NAKANO, 2009; CARDOSO, 2009).

Vale ressaltar que, apesar de não ter sido consultado quando da formulação do PAC e MCMV, o ConCidades conseguiu, posteriormente, tencionar e alcançar algumas mudanças na sistemática dos dois programas: no MCMV forçou a inclusão da modalidade dedicada a municípios com menos de 50 mil habitantes, pelo poder público, e a modalidade destinada a entidades sociais (MCMV-Entidades)⁵⁴; já o PAC 2, lançado em abril de 2010, se apresenta integrado ao SNHIS, exigindo, inclusive, o atendimento às determinações da Lei 11.124/05, mostrando o quanto o ConCidades tem demarcado um espaço importante de negociações.

Apesar das contradições e divergências, há um consenso entre os especialistas da área de que a nova política habitacional cunhou importantes avanços e que o volume de recursos investidos no setor deve ser entendido como sinal de que a questão habitacional adentrou a agenda política do governo (MARICATO, 2009; ROLNIK; NAKANO, 2009; CARDOSO,

⁵⁴ A Lei Federal 11.977/2009 que regulamentou o MCMV admitiu algumas modalidades não previstas no desenho original do Programa, como as destinadas às organizações sociais e aos municípios com menos de 50 mil habitantes para acesso direto do poder público, além disso, a mesma Lei instituiu mecanismos facilitadores da regularização fundiária em assentamentos informais de baixa renda.

2010). Relatórios oficiais demonstram que, de 2003 a 2009, os recursos alocados nos programas habitacionais do Governo Federal cresceram mais de oito vezes (Gráfico 4), com importante ampliação do percentual de atendimento às faixas da população com renda até 3 salários mínimos (Gráfico 5).

Segundo documentos oficiais do governo federal, como resultado do montante alocado, bem como o foco às camadas de baixa renda, o déficit habitacional absoluto no Brasil já sofreu redução de 21%, enquanto o déficit habitacional proporcional, que representava 15% do total de domicílios do país em 1991, havia caído para 10% do total de domicílios (BRASIL, 2010c).

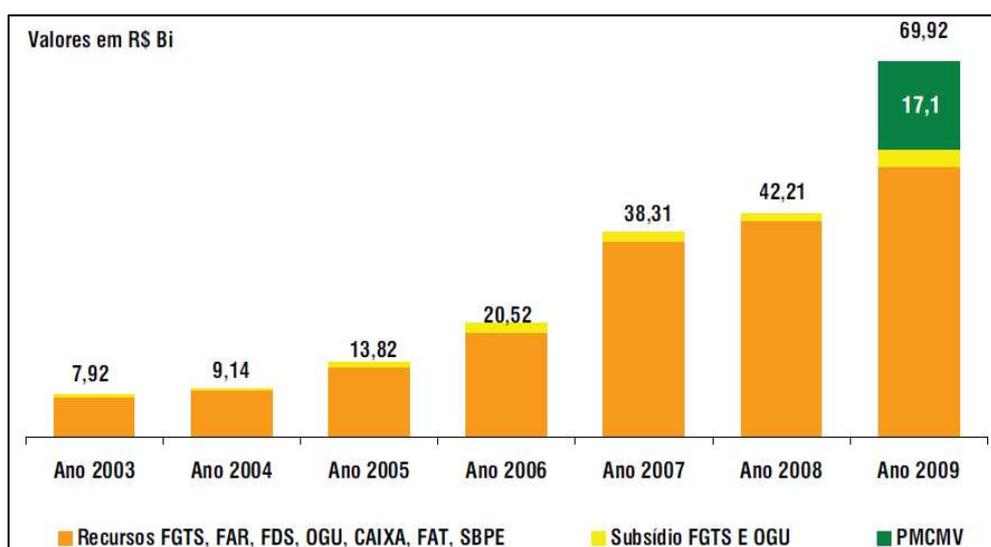


Gráfico 4: Brasil: Evolução dos Investimentos em Habitação.

Fonte: Ministério das Cidades e Relatório CEF e ABECIP (até 31/12/2009). Retirado de BRASIL (2010c).

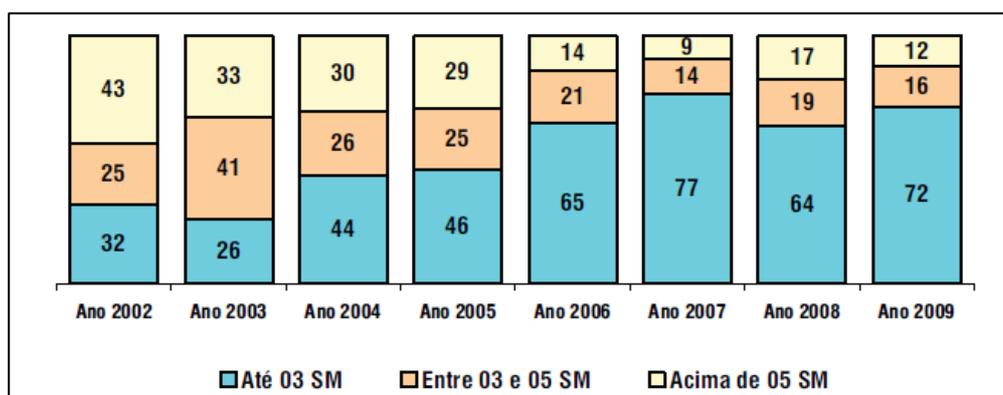


Gráfico 5: Brasil: percentual de atendimento dos programas habitacionais (FGTS, FAR, FDS, OGU e FAT) por faixa de renda – 2002 a 2009.

Fonte: Ministério das Cidades e Relatório CEF (dados até 31/12/2009). Retirado de BRASIL (2010c).

Se é possível identificar que a política habitacional de âmbito federal implementou importantes mudanças, o atendimento da população, principalmente de baixa renda, localizadas nas diversas regiões brasileiras, depende também que tais progressos se efetivem nos outros níveis de governo. No próximo item, discutir-se-á, como tem se dado a instituição da nova política habitacional nos municípios e estados no Brasil e quais estratégias de descentralização têm sido implementadas pelo Governo Federal para estimular esse processo.

5.2 ANÁLISE DA DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO

Assim como a democratização, a descentralização está entre as bandeiras dos movimentos sociais, indicando a forma de implementação das políticas sociais com o objetivo de universalização de direitos, principalmente considerando a extensão do território nacional e a grande diversidade das realidades dos municípios brasileiros (ARRETICHE, 2002b; BEHRING; BOSCHETTI, 2010).

A partir de uma pesquisa bastante coerente, Arretche (2000) demonstra que a implementação de *programas de descentralização deliberados* pelos níveis mais abrangentes de governo (nacional e estaduais) é capaz de ampliar o alcance e os resultados das políticas sociais, por meio do envolvimento dos municípios⁵⁵, superando inclusive obstáculos estruturais, como a baixa capacidade administrativa e financeira que caracteriza a grande maioria dos governos locais. Desta forma, o processo de descentralização depende, principalmente, dos seguintes fatores: a) disposições constitucionais; b) desenho do programa de descentralização pelo governo federal; c) modo efetivo de funcionamento deste programa; e iv) ação dos executivos estaduais (ARRETICHE, 2000).

Segundo Arretche (2000), um *programa de descentralização* “define quais funções serão transferidas e seus custos prováveis”, e ainda, quais serão as vantagens – recursos técnicos e financeiros – oferecidos pelo nível de governo interessado em descentralizar atribuições. Também, o *modo efetivo de funcionamento de um programa* trata de como “as coisas de fato funcionam”, como se dá o acesso das administrações locais aos meios e recursos oferecidos. “Embora não necessariamente declarados, tais meios configuram o “apoio” ou “retaguarda” com os quais a administração local poderá efetivamente contar” (ARRETICHE, 2000, p. 245-246).

⁵⁵ Conforme abordado no capítulo 2, Arretche (2000) ressalta que após a Constituição de 1988, os municípios tornam-se unidades autônomas e sua participação na execução das políticas sociais deve ocorrer por meio de adesão. Como historicamente as políticas sociais foram executadas pelos governos federal e estaduais, e executar políticas sociais implica em custos financeiros e políticos, para alcançar o envolvimento dos municípios, a União e os Estados devem oferecer vantagens à gestão municipal.

Quanto aos dispositivos constitucionais, a política habitacional aparece nas determinações da Carta Magna como competência dos três níveis de governo, sem definir claramente o papel de cada um. Desta forma, Arretche ressalta que “não viria das novas regras constitucionais estabelecidas em 1988 o impulso para um novo arranjo nacional de distribuição de atribuições nestas áreas [habitação e saneamento]” (ARRETCHÉ, 2000, p. 90). Por outro lado, a política urbana, que se relaciona à questão habitacional, tem por agente principal o poder executivo municipal, conforme ressalta Gonçalves:

Além da Constituição de 1988, outras leis federais foram ampliando também a autonomia dos municípios para executar a política de desenvolvimento urbano e legislar sobre a definição de usos permitidos e índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, por exemplo, possibilitando a promoção de empreendimentos habitacionais de interesse social e especialmente a regularização de assentamentos populares.

No caso da política de habitação – que está, como mencionado, fortemente relacionada com a política de desenvolvimento urbano –, a própria Constituição definiu que a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais cabem aos três entes federativos e, diferentemente de outras áreas onde as competências foram mais delineadas, **destaca-se que na área habitacional não foram definidas linhas gerais de ação ou formas de relação entre as três esferas de governo, o que, na prática, possibilita a formação de um campo de conflitos entre as esferas de governo** (GONÇALVES, 2009, p. 52, grifo nosso).

Destarte, apesar de a política habitacional ter sido atribuída como responsabilidade dos três níveis de governo, a trajetória brasileira, como visto no Capítulo 2 desta dissertação, acabou reforçando o papel do município na política urbana, com repercussões na política habitacional. Por outro lado, a experiência dos governos locais em projetos e ações alternativas na área habitacional na década de 1990 demonstrou que a política habitacional que depende apenas da ação municipal não consegue ser estável. Conforme alerta Ribeiro (1997), o volume de recursos necessários para viabilizar a moradia para as classes trabalhadoras é um dos gargalos da questão habitacional. Na nova política habitacional, o SNHIS traz entre seus princípios a descentralização e a cooperação federativa no enfrentamento das questões relacionadas à moradia. A seguir, será observado mais cuidadosamente o desenho e as estratégias de descentralização da nova política de habitação.

5.2.1 As Estratégias de Descentralização no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

Na Lei 11.124/05, que institui o SNHIS, a ideia da estruturação de um sistema com a participação dos três níveis de governo está presente entre os objetivos, princípios e diretrizes,

que citam os termos *articulação*, *compatibilização*, *integração* e a *descentralização* como a forma ideal de atuação das políticas federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais. No desenho estabelecido por esta Lei e pelo Decreto nº 5.796/2006, que a regulamenta, o SNHIS é capitaneado pelo Governo Federal, o Ministério das Cidades é o órgão responsável por coordenar, gerir e controlar o Sistema, estabelecendo prioridades, estratégias e instrumentos, com atenção ao ConCidades; deve elaborar o PlanHab, os programas habitacionais e selecionar as propostas formuladas pelos outros entes federados, bem como monitorar sua atuação; deve formular a proposta orçamentária do FNHIS e monitorar sua execução junto ao Conselho Gestor; e por meio da CAIXA, que é o agente operador do FNHIS, definir procedimentos operacionais e controlar a execução físico-financeira das ações com recursos do Fundo. Aos Estados está estabelecida a função de articulação e apoio às ações dos Municípios e aos Municípios a implantação dos programas habitacionais e políticas de subsídios⁵⁶.

Os recursos do FNHIS são oriundos principalmente do Orçamento Geral da União e de outros fundos, como o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, tratando-se de recursos não onerosos. Por outro lado, o SNHIS deve centralizar todos os programas habitacionais de interesse social, coordenando, além do FNHIS, ainda outros programas que utilizam os recursos do FGTS, possibilitando um *mix* de recursos onerosos e não onerosos (MARICATO, 2005). Para ter acesso aos recursos do SNHIS, os Estados e Municípios devem constituir fundo, conselho⁵⁷ e plano de habitação. Assim, devem ainda compor o SNHIS, os recursos alocados nos fundos de habitação estaduais e municipais, bem como as contrapartidas obrigatórias quando da utilização por estes de recursos do FNHIS:

Essa estrutura espelha, no âmbito local [nos estados e municípios], a estrutura institucional e financeira montada no âmbito federal [criação de fundo, conselho e plano de habitação] e permitirá, com a adesão ao Sistema, que os agentes locais obtenham acesso aos recursos do FNHIS. É importante salientar que esses recursos não são onerosos e hoje são acessados a partir de apresentação de propostas junto aos programas que contam com recursos do FNHIS. [...] no modelo proposto, parte dos recursos será destinada às transferências fundo a fundo que ficarão condicionadas ao oferecimento de contrapartida do ente federativo, [...], trata-se da conjugação de esforços, a partir de princípios e programas comuns, para resolver de forma conjunta uma questão que afeta a todos, isto é, a universalização da moradia digna (BRASIL, 2009a, p. 36).

⁵⁶ De acordo com a Lei 11.124/2005 e Decreto nº 5.796/2006.

⁵⁷ Segundo a Lei 11.124/05, como ocorre no Conselho Gestor do FNHIS, os conselhos estaduais e municipais devem obrigatoriamente reservar 25% das vagas para movimentos populares.

Desta forma, o SNHIS se efetiva por uma articulação de recursos onerosos e não onerosos e pela participação dos três entes federados, por meio dos fundos, conselhos e planos de habitação. Os programas do FNHIS⁵⁸ realizam seleções públicas, divulgadas e operacionalizadas por meio do sítio eletrônico do Ministério das Cidades, tendo ocorrido cinco seleções voltadas ao poder público⁵⁹. Do ponto de vista financeiro, o FNHIS oferece uma grande vantagem aos entes federados com menor capacidade de investimento, visto que a contrapartida mínima é bastante atraente⁶⁰ e podem ser oferecidas em “recursos financeiros, bens imóveis ou serviços” vinculados ao empreendimento habitacional proposto (BRASIL, 2009a).

Para incentivar a adesão dos municípios ao SNHIS, o Ministério das Cidades, em 2007, inicia uma campanha nacional, que é reforçada pela realização da primeira seleção pública dos Programas do FNHIS. Desde 2008, o Ministério das Cidades também realizou diversos cursos presenciais sobre a adesão ao SNHIS e a elaboração de planos de habitação; e, em 2009, cursos *on line* para todo o Brasil, conforme ressalta a técnica daquele órgão:

[...] Desde que foi criado, o SNHIS já recebeu a adesão de mais de 95% dos entes federados, por meio da assinatura de Termo de Adesão. Mas, por outro lado, embora a totalidade das Unidades da Federação e quase a totalidade dos municípios tenha feito a adesão ao SNHIS, cerca de 60% estão regulares, ou seja, já cumpriram as exigências legais de criação de fundo, conselho e plano local de habitação de interesse social dentro dos prazos determinados. Temos observado que, na medida em que os prazos determinados pelo CGFNHIS vão se esgotando e, à medida que as sistemáticas e os desembolsos de recursos das ações do FNHIS têm sido condicionados à regularidade no SNHIS, o cumprimento das exigências constantes do Termo de Adesão tem aumentado⁶¹.

As seleções dos Programas do FNHIS seguem a seguinte sistemática: a) abertura, por meio de divulgação do edital pela internet com regras dos programas; b) prazo para inscrição de propostas por estados e municípios via internet, na forma de carta-consulta; c) análise preliminar das propostas pelo Ministério das Cidades; d) defesa presencial das propostas de estados e municípios em Brasília⁶²; e) divulgação do resultado final pela internet; d)

⁵⁸ Para melhor conhecimento dos Programas do FNHIS e outros programas geridos pelo Ministério das Cidades, consultar Quadro 5 no Apêndice.

⁵⁹ Ocorreram seleções para o poder público em 2007, duas edições em 2008, uma em 2009, e em 2010 junto ao PAC 2. Para organizações sociais, ocorreram seleções em separado.

⁶⁰ As contrapartidas são definidas considerando a capacidade financeira e o IDH municipal ou estadual, para municípios varia de 2 a 20% e para estados de 10 a 20% (BRASIL, 2010d).

⁶¹ Entrevista concedida pela técnica da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades em out/2010.

⁶² Desde 2009, o Ministério das Cidades adotou como etapa para seleção, a defesa presencial em Brasília, quando os proponentes devem apresentar e defender os projetos elaborados.

assinatura de contrato do proponente junto à CAIXA local; f) avaliação dos projetos pela CAIXA local. As datas das seleções não são predefinidas, ficando também a cargo da definição do Ministério das Cidades. É possível notar que a sistemática exige dos proponentes, qualificação técnica para atendimento às etapas do processo seletivo (preenchimento de carta-consulta, defesa da proposta, elaboração de projetos atendendo aos padrões do agente operador) e constante atenção às informações disponibilizadas na internet, já que não há calendário previamente definido.

Observando as seleções do FNHIS, verifica-se maior disponibilidade de recursos e programas voltados a intervenções para produção ou melhoria habitacional. Para o desenvolvimento institucional, há apenas o programa de apoio à elaboração de planos locais de habitação. Além disso, percebe-se que o Ministério das Cidades tem construído uma relação mais direta com os municípios, caminhando para uma tendência à municipalização, em que os governos estaduais têm papel pouco definido, o que pode ser, em parte, explicado pela priorização a intervenções físicas que dependem mais da gestão local. Nesse sentido, a técnica do Ministério das Cidades destaca o fortalecimento do papel dos municípios no SNHIS:

Em relação ao aspecto da descentralização de atribuições de gestão, de modo geral, o SNHIS segue uma tendência das últimas décadas, na qual a partir da Constituição Federal de 88, em diversas áreas de política social, foi transferido um conjunto expressivo de atribuições e competências para os níveis subnacionais de governo. Houve, especialmente, um significativo fortalecimento do papel dos municípios⁶³.

Na verdade, observando com mais cuidado a distribuição de competências entre os entes federados no SNHIS, o Governo Federal tem ganhado peso demasiado à medida que, além de principal coordenador e financiador, é o único nível de governo que ocupa os espaços de gestão compartilhada das fontes de recursos, ou seja, com exceção do ConCidades, os outros conselhos que definem a utilização dos recursos em programas habitacionais não têm representação dos outros níveis de governo, configurando uma esfera de negociação entre Governo Federal e sociedade civil organizada, sem participação dos governos estaduais e municipais⁶⁴. Além disso, o detalhamento dos procedimentos operacionais é realizado pela CAIXA, outro órgão federal.

⁶³ Entrevista concedida pela técnica da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades em out/2010.

⁶⁴ O CGFNHIS é formado por representantes do Poder Público Federal e dos outros segmentos da sociedade civil, podendo ser convidados dois representantes do Poder Público Estadual e/ou Municipal, sem direito a voto; os demais - Conselho Curador do FGTS, Conselho Deliberativo do FAT e Conselho Curador do FDS – têm

Outra situação que dificulta a descentralização é o modo como o desenho final do FNHIS ficou estabelecido na Lei 11.124/05, constituindo um fundo contábil e não financeiro, limitando as possibilidades de repasse fundo a fundo, conforme é anotado pela representante do Ministério das Cidades:

Assim, na forma como estabelecido na lei 11.124/2005, as transferências do FNHIS, sendo este um fundo de natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, devem ter correspondência com os programas e ações previstos no plano plurianual (PPA) e com as diretrizes orçamentárias (LDO) e, por sua vez, devem ter correspondências com o orçamento anual (LOA) que, de acordo com as prioridades contidas no PPA e LDO, detalha quanto será gasto em cada ação e programa. Esse modelo, que se efetiva por meio de programas e ações e contratos de repasse com os entes, vem possibilitando a implementação da política habitacional de interesse social e de seus objetivos⁶⁵.

No entanto, a Secretária Nacional de Habitação, em recente entrevista, afirmou que o mecanismo de transferência de recursos entre os fundos de habitação, deverá se efetivar com a consolidação do SNHIS,

Para o repasse fundo a fundo ainda seria necessário um tempo para planejamento e transição, já que hoje ainda operamos por meio da seleção de projetos, mas pretendemos migrar para um sistema misto, como o da educação e da saúde⁶⁶.

A representatividade em espaços de definição da aplicação dos recursos na Política Nacional de Habitação é demandada pelos outros níveis de governo, conforme se constata em documento elaborado pelo Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano (FNSH DU), e Associação Brasileira de COHABs (ABC). Essas associações representam os órgãos executores da política habitacional em estados e municípios, pleiteando ainda avanços no sentido da descentralização do SNHIS, bem como melhor definição do papel dos governos estaduais. As informações presentes no documento denominado “Agenda Nacional de Habitação”, produzida pelo FNSH DU e ABC, com o intuito de apresentar suas principais reivindicações, são as seguintes:

I- Protagonismo dos Estados e Municípios no Pacto Federativo pela Habitação:

composição tripartite: Governo Federal, empregadores e trabalhadores, sem nenhuma representação de outros níveis de governo.

⁶⁵ Entrevista concedida pela técnica da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades em out/2010.

⁶⁶ Entrevista concedida pela Secretária Nacional de Habitação Inês Magalhães para o sítio da Campanha pela Moradia Digna em 10/5/2010, disponível em www.moradiadigna.org.br.

[...] **1. Valorizar a prática do planejamento integrado com responsabilidade compartilhada nos âmbitos federal, estadual e municipal para ação e gestão da política habitacional que assegurem:**

[...] 1.2. Atuação descentralizada em cumprimento ao previsto na Lei Nº 11.124/05, art. 12, que trata do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, garantindo a aplicação de recursos não onerosos fundo a fundo;

2. Garantir a participação dos Estados e Municípios:

2.1. Nos Conselhos e Fundos Nacionais para que sejam copartícipes das políticas de habitação;

2.2. Na formulação, definição das ações e na operacionalização de Programas Federais, em especial aqueles voltados à população de zero a três salários mínimos;

2.3. Na definição das prioridades de atendimento;

2.4. Na aplicação de recursos e destinação de subsídios, atuando como agentes financeiros, promotores e operadores, diretamente ou através de seus órgãos da administração indireta;

2.5. No estabelecimento de normas e procedimentos específicos para Estados e Municípios, no âmbito do Ministério das Cidades, respeitadas as especificidades regionais.

3. Valorizar o papel estratégico dos Estados na capacitação dos Municípios e entidades para:

3.1. Elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS municipais;

3.2. Desenvolvimento institucional dos Municípios [...] (FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS, 2010, p. 5-6, grifo do autor).

O próprio PlanHab (BRASIL, 2009c) identifica a necessidade da criação de outros canais de negociação intergovernamentais que permitam a estruturação do setor público no SNHIS, inclusive com a melhor definição das competências dos três níveis de governo:

É fundamental que se constitua um novo ambiente que congregue os gestores governamentais – e que não concorra com as atribuições do Conselho das Cidades, mas, ao contrário, que se apóie nele, visando assegurar que haja canal de interlocução entre as esferas de governo municipal, estadual e federal. Trata-se de instituir fóruns colegiados de negociação para viabilizar os propósitos integradores e harmonizadores da gestão das políticas e dos recursos através de negociação e pactuação de regras e normas que visem estabelecer metas, procedimentos, responsabilidade e competências claras.

Este ambiente pode ser estruturado a partir da representação do setor público no Conselho das Cidades e evoluir, na medida da necessidade diagnosticada pelo próprio ConCidades, para uma estrutura com maior capacidade de representar minimamente a diversidade da problemática habitacional no território brasileiro e da capacidade institucional do setor público para enfrentar a questão (BRASIL, 2009c, p. 113-114).

Mas para além das fragilidades quanto à estruturação do SNHIS, dentro do Governo Federal a consolidação do Sistema ainda enfrenta movimentos internos que entendem que o setor privado tem maiores condições de implementação da política habitacional. Além da crise em 2008, uma das justificativas para canalizar grande parte dos recursos da PNH para o

MCMV, que é executado diretamente por empresas privadas, é a baixa capacidade de atuação do setor público (MARICATO, 2010). Assim, para acessar os recursos do MCMV, bem como do PAC, não havia a exigência de cumprimento das determinações do SNHIS, enfraquecendo ainda mais, as estratégias de descentralização utilizadas pelo Ministério das Cidades. Tal contradição é anotada pela técnica da CAIXA, que acompanha a contratação nos programas habitacionais:

[...] estratégias [para a descentralização] existem, mas têm sido ineficazes, por que a questão dos municípios não terem seus planos locais de habitação, por exemplo, não vão poder receber recurso do FNHIS, mas estão recebendo recurso do Minha Casa Minha Vida, do PAC, e muitas vezes até o próprio FNHIS acaba abrindo uma brecha, e prorroga o prazo, dá um jeitinho, que acaba não tendo essa penalização, mas acho que não é apenas penalização, tem que ter uma conscientização, mas se não tem penalização, não tem conscientização, as coisas não andam. Os municípios que chegam aqui e veem os contratos do plano habitacional, que é de 30 a 60 mil, eles não têm interesse nenhum em fazer, é um ou outro prefeito que tem interesse em fazer e vai atrás. A grande maioria vai fazendo as obras, primeiro por que sabe que o recurso é bem maior [...]. O FNHIS é muito mais coerente, mais criterioso na destinação dos recursos do que o Minha Casa Minha Vida, por outro lado vão muito mais recursos para o Minha Casa Minha Vida do que para o FNHIS, até [o valor destinado para construção das] unidades habitacionais são muitos mais altos⁶⁷.

A fragilidade das estratégias de descentralização do SNHIS é apontada também pelo representante do movimento popular:

[...] tem algumas estratégias, por exemplo, o estabelecimento da obrigatoriedade do plano diretor urbano, a obrigatoriedade da construção de conselhos é o que falta, e isso é umas das nossas colocações no Conselho Nacional [ConCidades], falta medidas coercitivas mesmo, é fechar a torneirinha do dinheiro para prefeito que faz conselho só para constar, [...]. Acho que há necessidades de medidas mais bruscas nisso⁶⁸.

Em maio de 2010, o lançamento do PAC 2 já exigiu o cumprimento dos requisitos do SNHIS para acesso aos recursos, após diversos protestos e discussões por meio do ConCidades. Em reunião realizada em outubro de 2010, a resolução recomendada do ConCidades definiu a necessidade de vinculação de todos os programas habitacionais ao SNHIS:

⁶⁷ Entrevista concedida pela técnica da CAIXA em out/2010.

⁶⁸ Entrevista concedida pelo representante do movimento popular União Nacional por Moradia Popular - UNMP em out/2010.

Recomenda ao MCidades e ao CGFNHIS:

- A partir de 2011, somente repassem recursos oriundos de **quaisquer programas habitacionais a Estados, DF e Municípios que tenham assinado a adesão ao SNHIS, aprovado PLHIS e instituído Conselho Gestor e Fundo de Habitação de Interesse Social** (Conselhos Gestores que tiverem em pleno funcionamento e os Fundos que possuam dotação orçamentária);
- CGFNHIS deverá emitir orientação para que os PLHIS sejam apreciados pelo Poder legislativo e aprovados pelos respectivos conselhos gestores ou similares; e que sejam compatíveis com as diretrizes do PLANHAB, PLANSAB, Planos Diretores municipais e planos locais de saneamento básico⁶⁹.

Mas, em nível da política federal, as estratégias de descentralização não constituem um *programa* claro de repasse de atribuições para os níveis de governo subnacionais, demonstrando fragilidades, tanto no desenho, quanto no funcionamento das estratégias instituídas pelo SNHIS, inclusive com pouco espaço para atuação dos governos estaduais. Com base na definição de *programa de descentralização deliberado* em conformidade com Arretche (2000), verificar-se-á como tem se dado a atuação do Governo do Estado do Pará nessa direção.

5.2.2 Atuação do Governo do Estado do Pará

Refletindo o novo contexto da política nacional de habitação, mudanças são percebidas também no nível estadual no que se refere ao arranjo institucional e ao volume de intervenções em execução sob a responsabilidade do Governo do Estado do Pará. Para Arretche (2000), assim como a existência de programas federais de descentralização, a ação dos executivos estaduais, principalmente na capacitação dos municípios, é de grande importância para o processo de transferência de atribuições aos municípios. Neste item, serão observadas as repercussões da nova política e as ações implementadas no sentido da descentralização pelo governo estadual no Pará.

O Governo do Estado do Pará aderiu ao SNHIS em janeiro de 2007, na gestão de Ana Júlia Carepa (2007-2010). Com a adesão, o Governo Estadual se comprometeu em constituir os instrumentos da política habitacional em conformidade com o SNHIS, elaborando uma minuta de projeto de lei, o que ocorreu concomitantemente à organização da 3ª Conferência Estadual das Cidades em 2007 (PARÁ, 2010d). O projeto de lei propunha ainda a criação do Conselho Estadual das Cidades do Pará – ConCidades/PA, que seria o órgão central na

⁶⁹ Informação disponibilizada por meio de palestra realizada por representante do Ministério das Cidades durante o Seminário do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social de Goiás, ocorrido em Goiânia em 25 de outubro de 2010.

política estadual de habitação, bem como das demais políticas urbanas. Durante a realização da 3ª Conferência Estadual, foram eleitas as organizações que comporiam o ConCidades/PA⁷⁰, bem como foi aprovada a minuta do projeto de lei (PARÁ, 2010d).

Em janeiro de 2008, a Lei Estadual 7.087/2008 é aprovada pela Assembleia Legislativa, instituindo o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (SEHIS), o Fundo Estadual da Habitação de Interesse Social (FEHIS), o Conselho Gestor do FEHIS (CGFEHIS), e o ConCidades/PA. Por esta lei, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Regional (SEDURB) seria o órgão ao qual o ConCidades/PA e o Conselho Gestor do FEHIS ficariam vinculados e esta Secretaria teria, por atribuição, que monitorar a política estadual de habitação, a ser executada pela COHAB-PA. Ambas, COHAB-PA e SEDURB, teriam a responsabilidade de elaborar o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), documento que nortearia a aplicação dos recursos do FEHIS. Além disso, a COHAB-PA faria a operacionalização do FEHIS junto ao Banco do Estado do Pará (BANPARÁ) e, para participarem do Sistema Estadual, os municípios também deveriam formalizar adesão, cumprindo os mesmo requisitos estabelecidos no SNHIS (PARÁ, 2008).

O ConCidades/PA foi empossado em março de 2008, mas até novembro de 2010, o CGFEHIS não havia se constituído. Ainda em 2008, foi criada uma rubrica orçamentária referente ao FEHIS, que se tornou efetiva em 2009, recebendo a alocação dos recursos correspondentes às contrapartidas de contratos referentes apenas aos programas do FNHIS⁷¹, que, devido à inexistência do CGFEHIS, eram destacados para a execução da COHAB-PA. A inexistência de recursos financeiros não propiciou a abertura de conta específica do FEHIS no BANPARÁ. Por outro lado, a discussão de projetos habitacionais em execução pelo Governo do Estado passavam, parcialmente, pela Câmara Setorial de Habitação do ConCidades/PA⁷², conforme destaca a técnica da FASE Amazônia, que esteve como conselheira na gestão 2008-2010:

[...] no Estado do Pará, isso avançou muito, na medida em que a gente conseguiu que o Conselho Estadual das Cidades funcionasse, e pelo menos se a gente não conseguiu a totalidade, não conseguiu que o Conselho Gestor estivesse funcionando, mas pelo menos os projetos que durante o período de funcionamento do conselho tiveram que ser aprovados, enviados em relação

⁷⁰ O ConCidades/PA foi criado, a princípio, por meio do Decreto Estadual Nº 507 de 10/10/2007, pouco depois da realização da 3ª Conferência Estadual das Cidades. Posteriormente, foi instituído pela Lei Estadual 7.087/2008, que também criou o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (SEHIS).

⁷¹ O maior volume de recursos em contratos de programas federais junto à COHAB-PA refere-se ao PAC Habitação, que não foram alocados na rubrica do FEHIS.

⁷² O ConCidades/PA, assim como o ConCidades (nacional), é formado por quatro câmaras setoriais: Habitação, Saneamento, Mobilidade e Transportes e Programas Urbanos.

ao FNHIS, pelo menos passaram por um debate. Se não fosse o conselho, esse controle social seria muito mais difícil⁷³.

No entanto, o ConCidades/PA não chegou a se estabelecer como um espaço de negociação entre Governo Estadual e sociedade civil organizada, tal como ocorreu no ConCidades nacional:

[...] quando você tem um governo comprometido, que a gente chama de perfil democrático popular, nós conseguimos alguns avanços, mas mesmo assim alguns avanços só. Nós tivemos, no Estado do Pará, uma experiência com o governo nesse perfil, que a grande maioria do primeiro escalão do governo não percebia isso, tanto que o Conselho Estadual das Cidades no Pará é esvaziado do primeiro escalão, o primeiro escalão do governo não ia, achavam que não tinham que discutir com representante de sociedade civil não, eram decisões governamentais. E, detalhe, estou falando de governos com esse perfil, imagine quem não tem esse perfil⁷⁴.

Apesar das fragilidades enquanto canal de discussão junto ao governo estadual, o ConCidades/PA teve participação na construção do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS)⁷⁵. A elaboração do PEHIS⁷⁶ foi iniciada em 2008, constituindo-se um Grupo de Acompanhamento do ConCidades/Pa para participar do processo de desenvolvimento, realizado por meio de oficinas e seminários regionais para a discussão do Plano nas doze Regiões de Integração do Estado⁷⁷. O PEHIS foi aprovado pelo ConCidades/PA em abril de 2010 e culminou na elaboração de uma minuta de projeto de lei que propõe a instituição da Política Estadual de Habitação de Interesse Social (POLHIS), divulgada durante a 4ª Conferência Estadual das Cidades em 2010 (PARÁ, 2010d). Vale destacar que a referida minuta é uma proposta do próprio ConCidades/Pa, ainda não discutida e aprovada no âmbito do governo estadual.

Em 2009, é formalizado um aditivo ao contrato do PEHIS para que o Governo do Pará apoiasse a elaboração de 23 planos locais de habitação de interesse social em municípios de pequeno e médio porte, localizados em diversas regiões paraenses. Tal atividade foi

⁷³ Entrevista concedida pela técnica da FASE Amazônia em out/2010.

⁷⁴ Entrevista concedida pelo representante do movimento popular União Nacional por Moradia Popular (UNMP) em out/2010.

⁷⁵ Ver Quadro 6 no Apêndice, que apresenta uma síntese dos assuntos tratados na gestão 2008-2010 do ConCidades/Pa.

⁷⁶ O PEHIS foi elaborado sob a coordenação da COHAB-PA, em parceria com a SEDURB, SEGOV, Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP) e ConCidades/Pa, com a consultoria de professores da Universidade Federal do Pará (UFPA), por meio dos Convênios 002/2009 e 002/2010 COHAB/UFPA/FAPESPA/SEDECT. Contou com recursos do FNHIS e contrapartida estadual.

⁷⁷ Divisão regional utilizado pelo Governo do Pará para fins administrativos.

denominada de Ação PLHIS Pará⁷⁸, constando de capacitação e assessoramento técnico às equipes municipais para cumprimento das etapas dos planos e instituição dos instrumentos do SNHIS (fundo e conselho de habitação). Na avaliação da técnica da COHAB-PA, o desenvolvimento do PEHIS e da Ação PLHIS representam ações objetivando a aproximação do governo estadual às administrações locais:

A gente está procurando fazer com que os municípios se estimulem, eles possam ter essas casas, [...], então através desses programas que estão vindo pelo governo federal vão possibilitando aos municípios melhorar, de se habilitar, inclusive com os planos locais, que nós estamos trabalhando agora, que é muito importante, assim eles podem ver como fazer, como podem se habilitar, elaborar uma carta consulta para poder ter recurso, ver a possibilidade de se habilitar ao recurso federal inclusive [...], então é um primeiro passo. O Governo Estadual está indo aos municípios, dizendo: olha como é que vocês estão aqui? Vamos dizer nosso diagnóstico, como é que a gente faz? Como é o melhor? Então isso é uma primeira possibilidade de estar trabalhando nesses 20 municípios, mas com certeza isso vai se estender para os 144 [...] as coisas vão caminhar, a gente tem sempre que dar o primeiro passo⁷⁹.

A representante da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) Amazônia percebe o processo de discussão do PEHIS e capacitação para os planos locais como uma iniciativa no sentido do reconhecimento das diferenças existentes entre as regiões e municípios dentro do próprio Estado do Pará:

No Governo Estadual, na minha experiência como conselheira, já há um esforço em considerar essas diferenças entre os municípios, a gente percebe que isso começa aparecer, e não é por acaso, é pelo próprio formato que o Governo do Estado optou, de começar a tratar da política urbana nessa gestão, de começar pelo começo que é o planejamento, com o PEHIS. Então, o Governo do Estado consegue mapear essa realidade por regiões do estado e entender melhor essa realidade. Então, já começa por aí a entender que há diferenças e isso depois vai se desdobrar para assessoria com os planos locais de habitação. Como não dá para assessorar todos, e tinha essa proposta do Governo Federal dos municípios do Território da Cidadania que tem essas especificidades, então eu acho que já há por parte do governo do estado esse esforço, pelo menos eles têm essa determinação de querer entender. Para mim já é um grande passo⁸⁰.

⁷⁸ O Ministério das Cidades consultou alguns governos estaduais que já tinham contratos junto à CAIXA, com recursos do FNHIS, para elaboração dos seus planos estaduais, sobre o interesse em apoiar o desenvolvimento de planos locais de municípios integrantes dos Territórios da Cidadania, tendo aditado os contratos do Pará, Goiás, Minas Gerais, Maranhão e Sergipe. Os Territórios da Cidadania compõem um programa federal que visa apoiar municípios com indicadores sociais mais baixos. No Pará, o Governo do Estado apoiou a elaboração dos PLHIS dos municípios: Anapu, Brasil Novo, Senador José Porfírio, Vitória do Xingu, Aveiro, Faro, Belterra, Placas, Oriximiná, Prainha, Juruti, Curionópolis, São João do Araguaia, Pau D'Arco, Sapucaia, Eldorado dos Carajás, São Sebastião da Boa Vista, Santa Cruz do Arari, São Miguel do Guamá, Ponta de Pedras, Baião, Tailândia e Salvaterra, este último abandonou o projeto. A Ação PLHIS Pará foi executada por meio de outro convênio com a UFPA, nº 001/2010 COHAB/UFPA/FAPESPA/SEDECT.

⁷⁹ Entrevista concedida pela técnica da COHAB-PA em out/2010.

⁸⁰ Entrevista concedida pela técnica da FASE Amazônia em out/2010.

Mas se o planejamento e apoio à elaboração dos planos locais representam algum esforço no sentido de aproximação e apoio aos municípios, a execução de intervenções habitacionais do Governo do Estado ocorreu, em sua grande parte, de maneira direta. Acompanhando o cenário nacional, desde 2007, a COHAB-PA acessou recursos do PAC Habitação, FNHIS e Pró-Moradia e passou a utilizar o Programa Credicasa⁸¹ em parcerias com movimentos populares para produção habitacional. Em 2009, estabeleceu parcerias com empresas privadas para participar do MCMV, oferecendo áreas previamente infraestruturadas. O volume de recursos envolvidos em contratos junto à Caixa e no Programa Credicasa passou de aproximadamente R\$ 127 milhões no período 2003-2006 para aproximadamente R\$ 576 milhões previstos para o período 2007-2010 (PARÁ, 2010a).

Segundo relatório da Companhia, no início de 2010 a COHAB-PA tinha como previsão o atendimento a 49.502 famílias a serem beneficiadas em diversas ações contratadas, aumentando significativamente sua atuação em comparação com o quadriênio anterior (PARÁ, 2010b), conforme se verifica nas Tabelas 14 e 15.

Tabela 14: COHAB-PA: resultados da atuação na gestão 2003 a 2006.

Produtos habitacionais	Famílias atendidas
Lote urbanizado	1.198
Unidade habitacional	11.939
Melhoria/ampliação de moradias	14.271
Títulos de regularização fundiária	-
Total de famílias beneficiadas	27.408

Fonte: PARÁ, 2010b.

Tabela 15: COHAB-PA: ações em andamento previstas para execução no período de 2007 a 2011*.

Produtos habitacionais	Famílias a serem atendidas em ações contratadas para o período 2007-2011	Famílias já atendidas 2007-2009**
Unidade Habitacional	22.312	6.176
Melhoria/ampliação de moradias	3.704	1.680
Títulos de regularização fundiária	28.506	4.310
Urbanização	27.190	-
Total de famílias beneficiadas	49.502	12.666

Fonte: PARÁ, 2010b.

*Refere-se a projetos contratados a partir de 2007 e com previsão de finalização até 2011.

** Até a finalização desta pesquisa, não havia o relatório de famílias atendidas pela COHAB-PA em 2010.

⁸¹ O Programa Cheque-Moradia que estava voltado para o atendimento de servidores estaduais e famílias em situação de risco, a partir de 2007 passou a atender também o público em geral e parcerias com movimentos populares e prefeituras municipais. Em 2009, ocorreu a mudança na denominação para “Programa Credicasa”.

Vale destacar que tais ações ainda se concentram em grande parte na RMB e municípios próximos (PARÁ, 2010a). A técnica da COHAB-PA destaca que as possibilidades oferecidas pelos programas federais de habitação induzem à concentração de ações na Região Metropolitana:

[...] com relação a recursos, os programas [federais] geralmente beneficiam a Região Metropolitana. Os recursos de repasse para regiões metropolitanas são maiores do que para outras regiões, então isso é uma situação muito crítica, principalmente para a Região Norte, porque na nossa região, quando a gente vai avaliar custos de obras, de edificações no interior elas são mais caras que na Região Metropolitana. Isso é um agravante para a gente poder trabalhar nos municípios, tanto que hoje nossa demanda, até por conta de critérios de seleção pelo Ministério, é lançada na Região Metropolitana e a gente deixa muito sem atender o restante do nosso Estado⁸².

Desde 2009, a COHAB-PA vem organizando duas ações com o objetivo de formalizar parcerias com prefeituras em municípios de médio e pequeno porte, visando à produção de unidades habitacionais. No âmbito dos programas federais, Carta de Crédito Associativa, mais conhecido como Operações Coletivas Pulverizadas, e MCMV para municípios com menos de 50 mil habitantes. Na primeira ação, a COHAB-PA seria a contratante junto à CAIXA, as prefeituras disponibilizariam terrenos com infraestrutura mínima⁸³. Na segunda ação, a COHAB-PA é apenas colaboradora, ajudando com assessoria técnica os municípios proponentes e complementando os recursos do MCMV com Credicasa⁸⁴. Mas, segundo técnicos da Companhia, tais atividades têm demorado a iniciar devido às grandes dificuldades apresentadas pelas gestões locais:

⁸² Entrevista concedida pela técnica da COHAB-PA em out/2010.

⁸³ Os municípios previstos para participar do Operações Coletivas são: Abel Figueiredo, Anapu, Brejo Grande do Araguaia, Baião, Bannach, Concórdia do Pará, Conceição do Araguaia, Curuçá, Dom Eliseu, Igarapé-Açu, Ipixuna do Pará, Nova Esperança do Piriá, Nova Timboteua, Palestina do Pará, Rio Maria, Rondon do Pará, São Domingos do Capim, São João do Araguaia, Sapucaia, Soure, Santa Luzia do Pará, Vigia e Xinguara (PARÁ, 2010a). A Ação, iniciada ainda em 2009, em novembro de 2010 ainda se encontrava em fase de organização de documentação das prefeituras para viabilizar a assinatura de contratos na CAIXA (informação disponibilizada pelo técnico da COHAB em entrevista realizada em out/2010).

⁸⁴ Os municípios previstos para participar do MCMV com menos de 50 mil habitantes são: Abel Figueiredo, Água Azul do Norte, Almeirim, Anapu, Augusto Corrêa, Baião, Bannach, Bom Jesus do Tocantins, Bonito, Brejo G. do Araguaia, Cachoeira do Arari, Canaã dos Carajás, Colares, Conceição do Araguaia, Concórdia do Pará, Curuçá, Floresta do Araguaia, Garrafão do Norte, Goianésia do Pará, Igarapé-Açu, Ipixuna do Pará, Irituia, Itupiranga, Jacareacanga, Magalhães Barata, Maracanã, Marapanim, Medicilândia, Nova Esperança do Piriá, Nova Timboteua, Novo Progresso, Ourém, Ourilândia do Norte, Pacajá, Palestina do Pará, Pau D'Arco, Peixe-Boi, Ponta de Pedras, Portel, Porto de Moz, Primavera, Quatipuru, Rio Maria, Rondon do Pará, Santa Cruz do Arari, Santa Luzia do Pará, Santa M. das Barreiras, Santa Maria do Pará, Santana do Araguaia, Santarém Novo, Santo Antônio do Tauá, São Domingos do Araguaia, São João da Ponta, Soure, Tomé-Açu, Tracuateua, Trairão, Ulianópolis, Uruará e Vigia. A Ação, iniciada em maio de 2010, encontrava-se em novembro de 2010 na fase de providências para a formalização de Termos de Cooperação junto aos municípios.

[...] tem sido um empecilho muito grande, porque grande parte dos municípios, principalmente do Pará, não têm estrutura, e como isso depende da estrutura do município, às vezes de uma informação que o prefeito tem que dar, isso empaca [...]. O Operações Coletivas está parado, basicamente por causa disso, eu tive que voltar para estaca zero, por que nenhum município entregou seus trabalhos, todos os municípios que nós fomos, nós tivemos que, quando você tem lá 50 habitações para fazer, informam 5 erradas, complica tudo, por que é tudo interligado, é um financiamento só [...] a principal dificuldade seria essa relação com o município⁸⁵.

Como as duas ações encontram-se ainda em fase de planejamento e têm se deparado com diversas dificuldades, não é possível identificá-las como intervenções concretas. No entanto, caso as duas ações conseguissem se efetivar, poderiam representar um avanço no sentido da desconcentração de intervenções habitacionais e da descentralização, visto que no desenho em estudo as prefeituras aparecem também como agentes promotores. Para efeito de visualização, é possível observar o alcance territorial dessas ações pela Figura 1, ressaltando-se, novamente, que se tratam de intervenções em estudo.

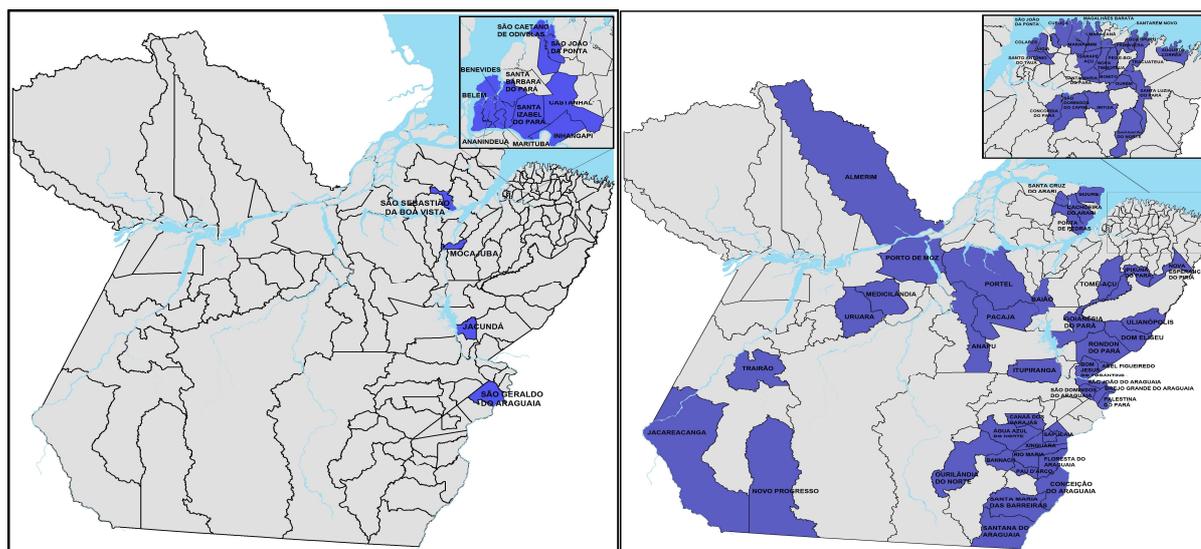


Figura 1: COHAB-PA: municípios beneficiados com ações em andamento (à esquerda) e municípios a ser beneficiados com as ações em fase de planejamento, em parceria com prefeituras municipais – 2010.

Fonte: PARÁ (2010e).

Para além das ações mencionadas, os documentos do PEHIS e da POLHIS indicam como importante a execução de programas de desenvolvimento institucional, objetivando assessorar tecnicamente as prefeituras municipais e estabelecer parcerias para intervenções (PARÁ, 2010f).

⁸⁵ Entrevista concedida pelo técnico da COHAB-PA em out/2010.

Como visto, a existência pontual de ações de planejamento e intervenções em fase de estudo não podem ser considerados como estratégias claras e definidas de descentralização. Dessa forma, não há um programa deliberado de descentralização do Governo Estadual para fortalecimento da política habitacional no nível municipal no sentido proposto por Arretche (2000). No próximo item, serão observados os resultados das ações no nível municipal no Pará.

5.2.3 Implementação da Política Habitacional nos Municípios Paraenses

Segundo Arretche (2000), a inexistência ou baixa consistência de um programa de descentralização implementado pelos governos federal e estadual aumenta o peso de fatores estruturais no processo de descentralização, ou seja, acabam se tornando determinantes as características relacionadas à capacidade administrativa e financeira dos municípios, reforçando a lógica de que os mais capacitados canalizam recursos e resultados positivos e os mais desestruturados têm mais dificuldade de acesso às políticas sociais.

Para auferir a capacidade administrativa dos municípios paraenses, recorreu-se à pesquisa contratada pelo Ministério das Cidades, denominada “Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional” (BRASIL, 2007c), que apresenta diversas informações sobre a situação institucional relacionada à questão habitacional dos municípios no Brasil⁸⁶.

Para mensurar a capacidade administrativa, a pesquisa oficial considerou a existência de instrumentos da política habitacional nos municípios⁸⁷ em 1999 e 2004, tais como: cadastro de famílias interessadas em programas habitacionais, órgão voltado à execução da política habitacional, conselho e fundo de habitação e participação em consórcio intermunicipal, definindo nove tipos para classificar a situação municipal⁸⁸. Os resultados

⁸⁶ A referida pesquisa foi publicada em 2007 e apresenta dados agregados dos municípios brasileiros por estados ou por grupos segundo taxas de urbanização. Em 2009, durante a capacitação *on line* para elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social, organizada pela Secretaria Nacional de Habitação, foi disponibilizado aos participantes um arquivo com dados dos municípios de todo o Brasil. Desta base, foram selecionadas para esta dissertação as informações referentes à existência dos instrumentos institucionais da política habitacional e capacidade de arrecadação.

⁸⁷ A partir de dados da pesquisa do IBGE, denominada Perfil dos Municípios Brasileiros, ressalta-se que a metodologia da série de pesquisas Perfil dos Municípios Brasileiros trabalha com informações declaradas pelos municípios, que respondem a questionários encaminhados pelo Instituto (BRASIL, 2007c).

⁸⁸ A pesquisa classificou os municípios quanto à existência e combinação de instrumentos relacionados à política habitacional, adotando os seguintes parâmetros: **grupo 1**, municípios sem nenhum instrumento; **grupo 2**, municípios somente com cadastro de famílias interessadas em programas habitacionais; **grupo 3**, municípios somente com órgão específico para implementação da política habitacional; **grupo 4**, municípios com cadastro e órgão; **grupo 5**, municípios com conselho habitacional, sem fundo especial na área de habitação, podendo

apontaram que em 2004 o Pará estava entre os estados brasileiros cuja situação dos municípios revelava os menores indicadores, em que mais de 40% dos municípios não apresentavam nenhum tipo de instrumento da política habitacional, ficando atrás apenas de Rondônia e Piauí (BRASIL, 2007c).

A estratificação por grupos de municípios segundo o porte populacional no Pará, em 2004, conforme Gráfico 6, revela que naqueles com população até 50 mil habitantes, a inexistência de qualquer instrumento caracteriza mais de 50% dos municípios, mas em praticamente todos os grupos a grande maioria dos municípios apresenta apenas cadastro ou órgão da política habitacional (tipos 2 e 3 respectivamente), o que revela grande fragilidade da gestão, como alerta a pesquisa do Ministério, pois a declaração da existência de cadastro pode se referir a cadastros de programas assistenciais, como Bolsa Família, e não há a indicação de que o órgão executor da política habitacional se trate de uma secretaria, com recursos próprios e autonomia para executar programas habitacionais, podendo ser apenas uma unidade administrativa no interior de outra secretaria, o que denota menor potencialidade para implementar a política (BRASIL, 2007c). É importante ressaltar ainda a fragilidade institucional que caracteriza inclusive os municípios da Região Metropolitana, em que apenas Belém declarou ter cadastro e órgão específico para a política habitacional. A melhor situação foi encontrada no grupo de municípios com mais de 150 mil habitantes (Castanhal, Marabá e Santarém), em que todos apresentam cadastro e 60% órgão específico para a política habitacional.

apresentar ou não cadastro e/ou órgão específico; **grupo 6**, municípios com conselho e fundo habitacional, podendo apresentar ou não cadastro e/ou órgão; **grupo 7**, municípios com participação em consórcio intermunicipal que atue na área habitacional, podendo apresentar ou não cadastro e/ou órgão; **grupo 8**, municípios com participação em consórcio intermunicipal e com conselho sem fundo, podendo apresentar ou não cadastro e/ou órgão; **grupo 9**, municípios com cadastro, consórcio e conselho com fundo ou órgão, consórcio e conselho com fundo ou ainda apresentando todos os instrumentos. A referida Pesquisa trabalhou com dados do IBGE, por meio da série de pesquisas denominada Perfil dos Municípios Brasileiros dos anos 1999 e 2004 (BRASIL, 2007c).

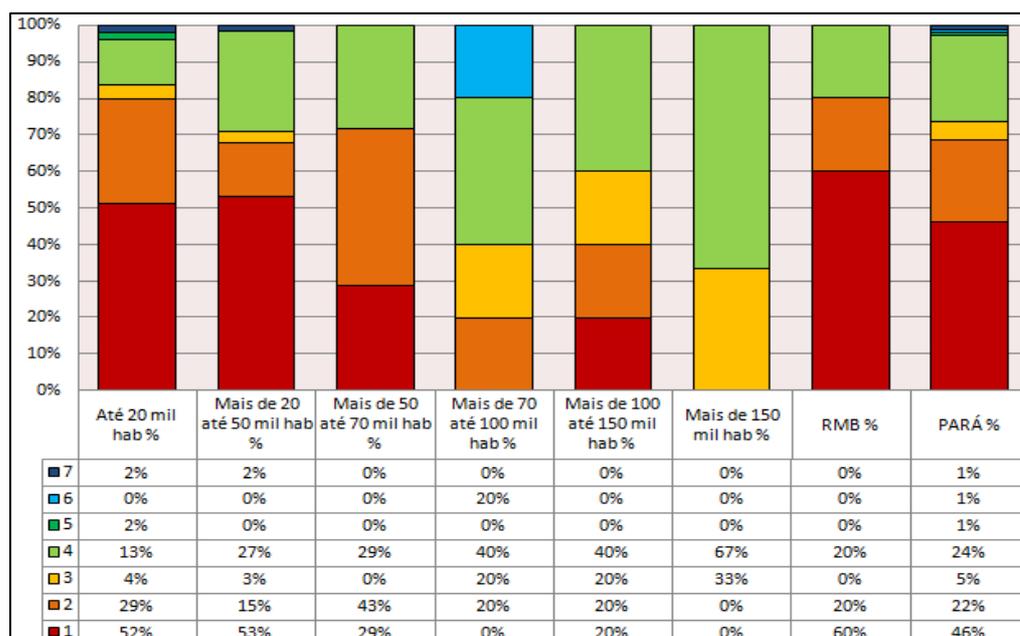


Gráfico 6: Grupos de Municípios Paraenses por Porte Populacional: classificação segundo os tipos de capacidades administrativas em 2004.

Fonte: Elaboração a partir de BRASIL (2007c).

Outro indicador selecionado da pesquisa oficial trata-se da capacidade de arrecadação municipal, efetiva e potencial, desenvolvida para identificar municípios “cuja base da arrecadação tributária é pouco explorada e passível de ampliação, de modo que os governos locais possam, com incentivos adequados, extrair e direcionar novos recursos para a política habitacional” (BRASIL, 2007c, p.140). Nesse sentido, também foi definida uma tipologia, considerando a arrecadação efetiva (percentual de receitas próprias no total de transferências e receitas próprias) e classificando a base tributária dos municípios⁸⁹.

⁸⁹ Nesse caso, a Pesquisa sobre Capacidades Administrativas trabalhou com dados oriundos de diversas fontes: Secretaria do Tesouro Nacional, Censo Demográfico 2000, Contas Regionais do Brasil e projeções populacionais produzidos pelo IBGE. Os tipos elaborados formam: **grupo 1**, base tributária limitada, arrecadação baixa condizente com a realidade (até 5% de receitas próprias, mais transferências constitucionais e potencial de arrecadação baixo); **grupo 2**, municípios que, apesar da reduzida base tributária, empreenderam esforços e/ou possuem capacidade de ampliar a arrecadação (mais de 5 a 10% de receitas próprias, mais transferências constitucionais e potencial de arrecadação baixo); **grupo 3**, arrecadação efetiva baixa, apesar do tamanho médio de sua base tributária, que pode ser mais bem explorada (até 10% de receitas próprias, mais transferências constitucionais e potencial de arrecadação médio); **grupo 4**, comportamento adequado da arrecadação em função do tamanho da base tributária (mais de 10% de receitas próprias, mais transferências constitucionais e potencial de arrecadação médio); **grupo 5**, base tributária alta e não explorada, configurando negligência tributária (até 10% de receitas próprias, mais transferências constitucionais e potencial de arrecadação alto); **grupo 6**, comportamento adequado da arrecadação em função do tamanho da base tributária, ambos elevados (mais de 10% de receitas próprias, mais transferências constitucionais e potencial de arrecadação alto) (BRASIL, 2007c).

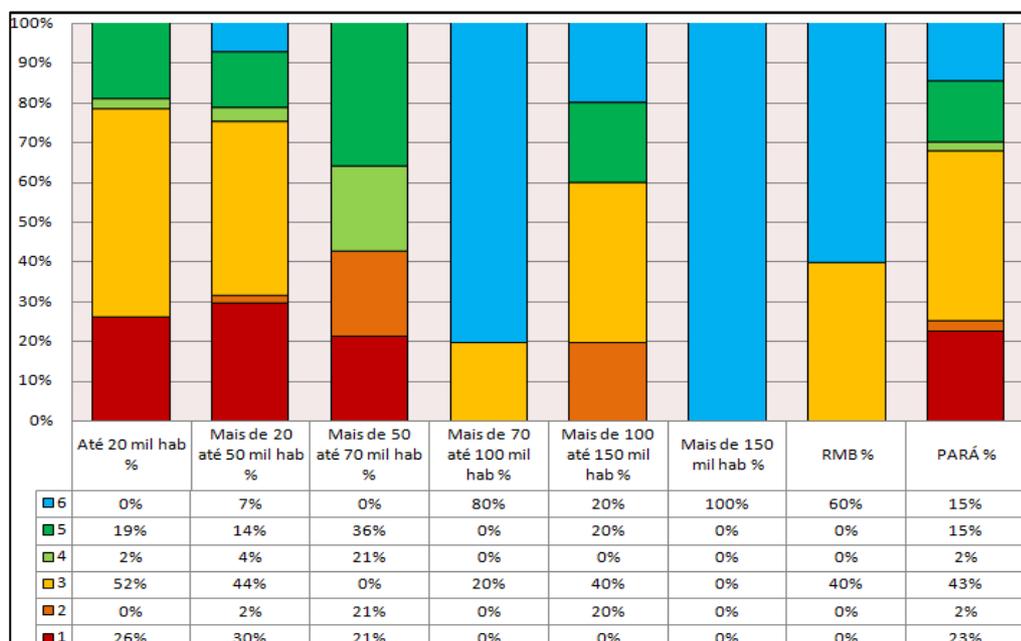


Gráfico 7: Grupos de Municípios Paraenses por Porte Populacional: classificação segundo os tipos de capacidade de arrecadação com base no período 2002-2005.

Fonte: Elaboração a partir de BRASIL, 2007c.

Observando os resultados no Pará, o gráfico 7 aponta que em torno de 25% dos municípios apresentam baixa arrecadação porque realmente tem base tributária limitada. Estes se concentram entre os grupos com população até 70 mil habitantes. Por outro lado, nos municípios com população até 50 mil habitantes, mais de 50% possui algum potencial para aumentar a arrecadação, e nos municípios entre 50 a 70 mil habitantes, 35% dos municípios têm base tributária alta e não explorada, caracterizando “negligência tributária”, como também ocorre em 20% dos municípios do grupo de mais de 100 a 150 mil habitantes. As situações de maior equilíbrio entre a base e a arrecadação estão nos grupos de municípios entre 70 e 100 mil (Barcarena, Tucuruí, Paragominas, Altamira e Breves) e mais de 150 mil (Castanhal, Marabá e Santarém), em que a maioria ou todos, no segundo grupo, apresentam arrecadação alta, adequada à sua base tributária. Na Região Metropolitana, Belém, Ananindeua e Marituba apresentam alta arrecadação compatível com a base tributária, enquanto Benevides e Santa Bárbara têm algum potencial para ampliar a arrecadação.

Os dados quanto à capacidade administrativa e de arrecadação revelam, no geral, para o Estado do Pará, a necessidade de investimentos no desenvolvimento institucional da gestão municipal. Ainda que se perceba que os indicadores mais críticos caracterizem os municípios menos populosos, principalmente até 70 mil habitantes, identificam-se fragilidades em todos os grupos, inclusive na Região Metropolitana. O grupo que apresenta melhor situação se refere àqueles com mais de 150 mil habitantes, constituído apenas por Castanhal, Santarém e Marabá, importantes polos regionais paraenses. No quadro geral, e conforme Arretche (2000), os municípios paraenses, com algumas poucas exceções, apresentam limites estruturais que

não favorecem a implementação da política habitacional pelos municípios sem o apoio dos outros níveis de governo.

O SNHIS, como visto, foi concebido pela Lei 11.124/2005 com base em princípios de cooperação e compatibilização das políticas habitacionais dos três níveis de governo. Observando então, o interesse dos municípios paraenses em integrar o SNHIS até julho de 2010, conforme Tabela 16, identifica-se que 96% já assinaram o termo de adesão, 43% constituíram fundo e conselho de habitação e 51% acessaram recursos para desenvolver o plano. Na Região Metropolitana, apenas Ananindeua já apresentava fundo e conselho e apenas Belém e Ananindeua tinham acessado recursos para elaboração do plano de habitação (BRASIL, 2010a; 2010b). O interesse em cumprir os requisitos do SNHIS é provavelmente consequência da expectativa de acessar os recursos não onerosos do FNHIS, que exigem contrapartida municipal mínima (no Pará varia de 3 a 5%) e levou 113 municípios (79%) a pleitear recursos em alguma das seleções ocorridas no período de 2007 a 2009 (Tabela 16).

Tabela 16: Grupos de Municípios Paraenses por Porte Populacional: atendimento aos requisitos do SNHIS.

Grupo de Municípios por porte populacional	Total de Municípios no Grupo	Adesão ao SNHIS		Criação de Fundo e Conselho de Habitação		Elaboração de PLHIS*		Municípios que participaram nas seleções FNHIS 2007 a 2009	
		(B)	(B/A)	(C)	(C/A)	(D)	(D/A)	(E)	(E/A)
Até 20.000 hab	49	46	94%	11	22%	24	49%	37	76%
20.001 a 50.000 hab	62	59	95%	36	58%	31	50%	48	77%
50.001 a 70.000 hab	14	14	100%	5	36%	9	64%	10	71%
70.001 a 100.001 hab	5	5	100%	3	60%	3	60%	5	100%
100.001 a 150.000 hab	5	5	100%	4	80%	3	60%	5	100%
Mais de 150.000	3	3	100%	2	67%	1	33%	3	100%
RMB	5	5	100%	1	20%	2	40%	5	100%
Total	143	135	94%	62	43%	73	51%	113	79%

Fonte: Elaboração a partir de BRASIL (2010b).

* Inclui municípios que estão elaborando PLHIS com apoio do Governo do Estado.

A disposição em participar do Sistema Nacional, demonstrado pelos municípios paraenses, é provavelmente resultado do *cálculo* quanto aos custos e benefícios de assumir a gestão de uma política, segundo ensina Arretche (2000), ou seja, as estratégias de indução à descentralização adotadas no SNHIS pareceram ser eficientes ao ganhar a adesão dos municípios em um período relativamente curto de tempo. Mas, se o interesse dos municípios

paraenses em participar na recente política habitacional foi relevante, a efetivação do acesso ao recurso se mostrou diminuta, conforme ilustra a Tabela 17, em que, dos 438 pleitos realizados pelos municípios paraenses nas seleções do FNHIS entre 2007 e 2009, apenas 14% foram aprovadas pelo Ministério das Cidades e somente 5% se efetivaram em contratos junto à CAIXA até julho de 2010. A efetivação de contratos na CAIXA depende de uma série de procedimentos técnicos específicos que demandam por parte do proponente a existência ou a contratação de equipes especializadas, capazes de atender aos requisitos técnicos e burocráticos. O baixo índice de formalização de contratos na CAIXA é indicador da baixa capacidade técnica dos municípios paraenses que estiveram como proponentes de recursos do FNHIS.

Tabela 17: Grupos de municípios paraenses por porte populacional: pleitos realizados e selecionados nas edições de Seleções FNHIS 2007 a 2009 e contratos FNHIS efetivados na CAIXA até julho de 2010.

Grupo de Municípios por porte populacional	Total de pleitos 2007 a 2009	Total de pleitos selecionados 2007 a 2009		Contratos FNHIS efetivados na CAIXA até jul/10	
	(A)	(B)	(B/A)	(C)	(C/A)
Até 20.000 hab.	81	14	17%	7	9%
20.001 a 50.000 hab.	157	20	13%	7	4%
50.001 a 70.000 hab.	30	6	20%	3	10%
70.001 a 100.001 hab.	18	3	17%	1	6%
100.001 a 150.000 hab.	21	5	24%	3	14%
Mais de 150.000 hab.	45	6	13%	0	0%
RMB	86	8	9%	1	1%
Total	438	62	14%	22	5%

Fonte: Elaboração a partir de CAIXA (2010).

Os programas habitacionais do Ministério das Cidades, conforme recomendação do PlanHab, procuram estabelecer cotas por estados do volume total do investimento previsto em cada programa, considerando a proporcionalidade do déficit habitacional no Brasil⁹⁰, mas a efetivação da destinação dos recursos ocorre pela capacidade das unidades de governo em captar recursos. Assim, ainda que houvesse mais propostas de municípios do que a cota destinada ao Pará, é muito provável, pelo que já se apontou quanto à capacidade administrativa dos municípios paraenses, que parte dos pleitos não tenha atendido aos requisitos e critérios estabelecidos, fato reforçado pelos números de contratos assinados na CAIXA, ou seja, após passar pela seleção do Ministério, diversos municípios não

⁹⁰ Até 2009, ao Pará estaria previamente destinado em torno de 5% dos recursos (BRASIL, 2009d).

conseguiram cumprir a avaliação do órgão operador dos recursos, em que a análise técnica é ainda mais rigorosa e há maior número de procedimentos burocráticos. Por outro lado, pode-se também entender este resultado como indicativo das dificuldades da CAIXA enquanto agente operador dos recursos do FNHIS que, pelo grande número de exigências burocráticas, vem demonstrando problemas no relacionamento com prefeituras municipais e movimentos sociais, o que em parte pode ser explicado pelo fato de que a instituição ao longo de sua trajetória manteve relações de negócios principalmente com empresas privadas.

Também se deve levar em consideração as mudanças ocorridas na política habitacional, principalmente após o lançamento do MCMV em 2009, que, como visto, foi tratado como programa prioritário pelo Governo Federal e estabeleceu uma sistemática diferenciada do SNHIS. Em 2009, não foram ofertados recursos para produção habitacional na seleção do FNHIS, sendo selecionados apenas propostas de complementação de obras do PAC Habitação, restritas aos municípios com mais de 150 mil habitantes e regiões metropolitanas, o que explica porque dos 100 pleitos dos municípios paraenses em 2009, dos quais 64 realizados por municípios com menos de 50 mil habitantes, apenas foram contemplados cinco, realizados pelos municípios com mais de 150 mil habitantes e com obras do PAC (Tabela 18).

Tabela 18: Grupos de municípios paraenses por porte populacional: pleitos realizados e selecionados nas edições de Seleções FNHIS 2007 a 2009.

Grupo de Municípios por porte populac.	Seleção FNHIS 2007				Seleções FNHIS 2008				Seleção FNHIS 2009			
	Municípios que realizaram pleitos	Nº de pleitos	Nº de pleitos selecionados		Municípios que realizaram pleitos	Nº de pleitos	Nº de pleitos selecionados		Municípios que realizaram pleitos	Nº de pleitos	Nº de pleitos selecionados	
		(A)	(B)	(B/A)		(C)	(D)	(D/C)		(E)	(F)	(F/E)
Até 20.000 hab.	15	21	0	0%	19	38	14	37%	18	22	0	0%
20.001 a 50.000 hab	22	38	3	8%	34	77	17	22%	29	42	0	0%
50.001 a 70.000 hab.	5	11	2	18%	7	12	4	33%	4	7	0	0%
70.001 a 100.001 hab.	4	8	2	25%	3	6	1	17%	2	4	0	0%
100.001 a 150.000 hab.	4	6	3	50%	4	11	2	18%	3	4	0	0%
Mais de 150.000 hab.	3	22	2	9%	3	17	2	12%	3	6	2	33%
RMB	4	38	2	5%	4	33	3	9%	4	15	3	20%
Total	57	144	14	10%	74	194	43	22%	63	100	5	5%

Fonte: Elaboração a partir de BRASIL, 2010c.

Tabela 19: Grupos de municípios paraenses por porte populacional: Informações gerais sobre contratos na CAIXA firmados com prefeituras municipais no Pará, referentes a programas habitacionais do Ministério das Cidades, no período 2007-2010.

Grupos de Municípios por porte populacional	Informações gerais sobre contratos na CAIXA firmados com prefeituras municipais no Pará referentes a programas habitacionais do Ministério das Cidades no período 2007-2010.				
	Quantidade de Contratos firmados	Valor do Investimento na soma dos contratos	Unidades habitacionais previstas ¹	Situação do Andamento da Obra	
				Regular ²	Irregular ³
Até 20.000 hab	22	R\$ 5.801.119,73	492	27%	73%
20.001 a 50.000 hab	33	R\$ 12.930.994,79	386	64%	36%
50.001 a 70.000 hab	10	R\$ 3.498.349,95	200	40%	60%
70.001 a 100.001 hab	6	R\$ 7.150.092,75	416	0%	100%
100.001 a 150.000 hab	6	R\$ 7.275.575,36	437	33%	67%
Mais de 150.000	2	R\$ 611.364,01	30	50%	50%
RMB	11	R\$ 260.102.932,57	103	64%	36%
Total	90	R\$ 297.370.429,16	2.064	46%	54%

Fonte: Elaboração a partir de CAIXA, 2010.

¹Nos municípios com mais de 150 mil habitantes e RMB, a maior parte dos investimentos se refere à urbanização de assentamentos precários por meio do PAC Habitação, em que a produção habitacional é secundária e por isso a previsão de unidades habitacionais é menor. Não foi disponibilizada a previsão de famílias a serem beneficiadas com as obras de urbanização.

²Regular: Normal, em andamento ou concluída.

³Irregular: Não iniciada, atrasada ou paralisada.

Na verdade, essa mudança na direção da política habitacional, marcada após o lançamento do Programa MCMV, se reflete mais expressivamente quando comparamos as informações sobre os contratos de programas habitacionais na CAIXA firmados até julho de 2010 com prefeituras municipais e agentes privados (empresas e organizações sociais) nos municípios paraenses, conforme Tabela 19 e Tabela 20.

Tabela 20: Grupos de municípios paraenses por porte populacional: Informações gerais sobre contratos na CAIXA firmados com agentes privados no Pará, referentes a programas habitacionais do Ministério das Cidades, no período 2007-2010.

Grupos de Municípios por porte populacional	Informações gerais sobre contratos na CAIXA firmados com agentes privados no Pará referentes a programas habitacionais do Ministério das Cidades no período 2007-2010.				
	Quantidade de Contratos firmados	Valor do Investimento na soma dos contratos	Unidades habitacionais previstas	Situação do Andamento da Obra	
				Regular	Irregular
Até 20.000 hab	14	R\$ 13.938.584,92	1.314	14%	86%
20.001 a 50.000 hab	27	R\$ 35.491.983,94	2.399	7%	93%
50.001 a 70.000 hab	20	R\$ 386.149.392,65	5.305	15%	85%
70.001 a 100.001 hab	11	R\$ 106.652.005,43	1.750	9%	91%
100.001 a 150.000 hab	15	R\$ 148.067.964,18	4.306	27%	73%
Mais de 150.000	35	R\$ 261.024.273,28	6.339	66%	34%
RMB	92	R\$ 638.438.639,70	10.493	57%	43%
Total	214	R\$ 1.589.762.844,10	31.906	41%	59%

Fonte: Elaboração a partir de CAIXA, 2010.

¹Regular: Normal, em andamento ou concluída.

²Irregular: Não iniciada, atrasada ou paralisada.

Enquanto as prefeituras municipais tinham ao todo 90 contratos, com volume de recursos envolvidos na ordem de R\$ 300 milhões, com a previsão da produção de 2.064⁹¹ unidades, os agentes privados haviam firmado 214 contratos, com volume aproximado de R\$ 1,6 bilhões, com a previsão de construção de 31.906 unidades habitacionais, ressaltando-se que dos 92 contratos firmados com agentes privados na RMB, 55 ocorreram entre 2009 e 2010. Outro detalhe que se destaca da observação dos dados fornecidos pela CAIXA, é que nos municípios com menos de 70 mil habitantes, os agentes privados se constituem de organizações sociais, enquanto que nos municípios maiores, principalmente com população superior a 150 mil habitantes e RMB se tratam de empresas privadas (construtoras e incorporadoras). Quanto à situação das obras, verifica-se que tanto as prefeituras quanto os agentes privados em municípios de menor porte enfrentam maiores dificuldades na execução em comparação com municípios com mais de 150 mil habitantes e RMB (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL..., 2010).

Visando compreender melhor a realidade dos municípios paraenses na implementação da política habitacional, principalmente dos grupos de municípios que apresentaram maior fragilidade, seja quanto às carências habitacionais, seja quanto à capacidade administrativa, foram entrevistados técnicos de 10 prefeituras de municípios com menos de 70 mil habitantes. Quando questionados sobre as principais dificuldades observadas pelo município para executar ações no setor habitacional, a maioria das respostas apontou justamente a baixa consistência da administração quanto à capacidade administrativa, técnica e de investimentos, como se verifica no Quadro 1.

⁹¹ Importante ressaltar que o Diagnóstico do PEHIS-PA (PARÁ, 2009) apontou que as prefeituras municipais apresentavam 80 contratos com a previsão da produção de 6.578 unidades habitacionais, sendo que 2.497 unidades em programas com recursos do FNHIS e 4.081 unidades com recursos do Programa Carta de Crédito (FGTS), com base em dados fornecidos pela CAIXA em julho de 2009. A presente pesquisa, com base em informações cedidas pela CAIXA em julho de 2010, identificou 90 contratos em que as prefeituras municipais no Pará aparecem como tomador dos recursos, com a previsão da produção de 2.064 unidades habitacionais. Durante o levantamento dos dados na CAIXA, a técnica que estava colaborando com esta pesquisa, informou que os contratos do Programa Carta de Crédito em algumas situações podem ser organizados pelas prefeituras ou outras não, mas não seria possível levantar a situação de cada contrato. Na ocasião da entrevista com o município de Belterra, que apresentava um contrato no Programa Carta de Crédito, a representante informou que a prefeitura não tinha nenhum envolvimento no contrato. Diante desses fatos, na sistematização dos dados, preferiu-se adotar como indicador apenas os contratos em que os governos municipais são os tomadores dos recursos.

Quadro 1: Principais dificuldades para a implementação da política municipal de habitação apontadas pelos representantes do governo local, segundo número de respostas.

Principais dificuldades	Nº Respostas
a) Inexistência de unidade administrativa e equipe técnica qualificada e direcionada para atuar na política habitacional no âmbito local	8
b) Baixa capacidade de investimento/inadimplência das administrações locais	6
c) Questões relacionadas a pouca/não disponibilidade de terras para habitação social, seja pela irregularidade ou pela dominialidade por outros níveis de governo	5
d) Pouco interesse dos poderes executivo e legislativo pela política habitacional	5
e) Pouco interesse dos gestores e da população pelo planejamento da gestão, ação norteada pelo imediatismo	2
f) Dificuldades de acesso a informações sobre os programas e curto prazo das seleções	2
g) Alto grau de carência de infraestrutura / características físicas do município, como predominância de áreas de várzea, dificultando o acesso a investimentos para produção habitacional	2

Fonte: Entrevistas realizadas com representantes dos dez municípios selecionados para a fase de pesquisa qualitativa.

Obs.: O número de respostas não corresponde ao número de entrevistados. Foram realizadas entrevistas do tipo semiestruturadas com posterior sistematização das respostas.

A pouca estrutura da gestão municipal acaba implicando na situação de que poucos técnicos se envolvem com as atividades de diversas políticas sociais, como ressalta a representante da Prefeitura de Oriximiná:

[...] devido à questão da falta de estrutura administrativa dos municípios, os municípios não conseguiram se organizar para implantar seus setores de habitação [...], a habitação é tratada na Secretaria de Trabalho e Promoção Social, ou de Assistência Social dentro dos municípios, e a equipe técnica acaba sendo a equipe que também é da Secretaria de Assistência, e acaba dando suporte, tendo que dividir seu tempo para também dar conta da Política de Habitação, então essa questão administrativa é um dos maiores limites que a gente tem atualmente, com relação à implantação da Política Habitacional dentro dos municípios, a falta do setor administrativo mesmo⁹².

A baixa capacidade de investimento do poder executivo municipal, até mesmo para as contrapartidas mínimas, é ressaltada pela representante de Belterra:

[...] ainda vem um grande empecilho: o próprio município tem uma limitação financeira bem forte, também é uma limitação, por que os projetos habitacionais acabam sendo de valores bem interessantes, e o município tem pernas bem curtas financeiramente até para as questões de contrapartidas. Como lidar com isso? Com essas questões? Então a limitação financeira é

⁹² Entrevista concedida pela representante da Prefeitura de Oriximiná em out/2010.

um dos grandes problemas, mesmo quando se busca o recurso, mas você precisa ter recurso, ninguém dá dinheiro totalmente⁹³.

Além da baixa capacidade da administração, também aparecem dificuldades relacionadas ao pouco comprometimento dos gestores e vereadores em atuar ou se empenhar na política habitacional. Outra situação citada como obstáculo se refere à questão fundiária, que muitos municípios enfrentam, além das situações de irregularidade de títulos e falta de informações básicas sobre grande parte das terras de domínio do Governo Federal ou do Estado, como relata o representante de Juruti:

O que limita, de verdade, [...] é por que a área não pertence a Juruti, metade de Juruti pertence ao ITERPA⁹⁴, a outra metade pertence ao INCRA⁹⁵, então o município não é dono da sua própria terra [...]⁹⁶.

Outras dificuldades se referem ao desinteresse pela ação planejada, conforme preconiza o SNHIS, por meio da obrigatoriedade da elaboração dos planos locais, seja por parte dos gestores, seja da população; ainda as restrições de acessar recursos em programas que exigem a existência de infraestrutura urbana mínima⁹⁷ e os curtos prazos disponibilizados para a apresentação de propostas nas seleções dos programas habitacionais.

Por outro lado, quando perguntados se a nova política habitacional tem facilitado a implementação de programas e ações do governo municipal, a grande maioria ressalta a maior facilidade em acessar informações por meio de diversos canais e a maior disponibilidade de recursos e programas de habitação e saneamento básico, conforme o Quadro 2, aparecendo ainda como importantes os incentivos e a capacitação oferecida para a elaboração dos planos locais⁹⁸.

⁹³ Entrevista concedida pela representante da Prefeitura de Belterra em out/2010.

⁹⁴ Instituto de Terras do Pará.

⁹⁵ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

⁹⁶ Entrevista concedida pelo representante da Prefeitura de Juruti em out/2010.

⁹⁷ A maioria dos programas habitacionais voltados à produção habitacional não disponibiliza recursos para implantação de infraestrutura, que deve ser dada por meio da contrapartida do proponente.

⁹⁸ Ressaltando que os municípios entrevistados estavam participando de Ação de Capacitação e Assessoria para elaboração de planos locais, coordenada pelo Governo do Estado.

Quadro 2: Estratégias da nova Política Habitacional que favorecem a ação da esfera municipal apontadas pelos representantes do governo local, segundo número de respostas.

Estratégias da nova Política Habitacional que favorecem a ação municipal	Nº Respostas
a) Maior disponibilidade de informações sobre programas habitacionais, seja por meio da internet, por meio de atendimento/palestras da Caixa ou orientações adquiridas no Ministério das Cidades	6
b) Maior disponibilidade e facilidade de acesso a programas/recursos para investimento em habitação e saneamento	5
c) Capacitação/incentivo para elaboração do plano local de habitação e a criação de fundo e conselho.	5

Fonte: Entrevistas realizadas com representantes dos dez municípios selecionados para a fase de pesquisa qualitativa.

Obs.: O número de respostas não corresponde ao número de entrevistados. Foram realizadas entrevistas do tipo semiestruturadas com posterior sistematização das respostas.

A maior possibilidade de ter acesso a informações e programas é relatada pela representante da prefeitura de Anapu:

[...] o prefeito foi lá [em Brasília] e conseguiu que esse técnico viesse ao município para trabalhar com a equipe dos técnicos de diversas secretarias, dando treinamento na área do SICONV⁹⁹ para estar acessando, cadastrando propostas. [...] Assim disponibilizando essas informações, criando esses programas, facilitando para que o município tenha acesso a estas informações, já é uma facilidade, no município já veio um técnico de Brasília, veio dar toda uma palestra de como acessar, quem poderia se cadastrar para estar acessando o Minha Casa Minha Vida¹⁰⁰, foi todo um trabalho conjunto¹⁰¹.

Por fim, quando indagados sobre que estratégias ou ações dos governos federal e estadual que poderiam vir a facilitar ainda mais a atuação do governo local (Quadro 3), a maioria indica: auxílio por meio de capacitação e assessoria, para a captação de recursos e execução de obras; maior aporte de recursos; cooperação para implementação da regularização fundiária; implantação de infraestrutura.

⁹⁹ Sistema de gerenciamento de convênios junto ao Governo Federal.

¹⁰⁰ O Programa MCMV para municípios abaixo de 50 mil habitantes é destinado à execução pelo poder público, diferentemente para municípios de outras faixas populacionais, em que são acessados apenas por agentes privados (empresas e entidades sem fins lucrativos).

¹⁰¹ Entrevista concedida pela técnica da Prefeitura de Anapu em out/2010.

Quadro 3: Principais dificuldades para a implementação da política municipal de habitação apontadas pelos representantes do governo local, segundo número de respostas.

Principais estratégias/ações a serem oferecidas pelos outros níveis de governo à implementação da política habitacional no município	Nº Respostas
a) Capacitação e assessoria técnica para planejar, captar recursos e executar obras de habitação	6
b) Maior aporte de recursos	5
c) Cooperação para efetivar ações de regularização fundiária	2
d) Cooperação para implantação de infraestrutura	1

Fonte: Entrevistas realizadas com representantes dos dez municípios selecionados para a fase de pesquisa qualitativa.

Obs.: O número de respostas não corresponde ao número de entrevistados. Foram realizadas entrevistas do tipo semiestruturadas com posterior sistematização das respostas.

Como se vê, a grande necessidade de investir no desenvolvimento institucional dos municípios paraenses para viabilizar a política habitacional é expressa pelos indicadores e corroborada pela fala dos entrevistados, atores na execução das ações municipais. O interesse em participar do Sistema Nacional e acessar os recursos do FNHIS é expresso pelo nível de adesão de quase 100% dos municípios, e grande participação nas seleções do FNHIS, mas contrasta com a efetivação das ações, nas quais em torno de 40% dos municípios tem algum contrato para investimento habitacional na CAIXA, que se forem executados proverão 2.064 unidades habitacionais, enquanto o Governo do Estado do Pará prevê, considerando as ações efetivamente contratadas, a execução de 18.316 unidades, e os agentes privados chegam a 31.906 unidades habitacionais, que em grande parte não está direcionada à população de baixa renda.

O diminuto resultado das ações do conjunto de municípios no Pará pode, em parte, ser explicado pelo desenho e funcionamento da nova Política Nacional de Habitação, que se por um lado, a Lei do SNHIS prevê que os municípios sejam os principais executores dos programas e ações e os estados articuladores das ações dos municípios, por outro lado não têm estabelecido um *programa de descentralização* pelo Governo Federal, que efetivamente permita a transmissão aos níveis de governo subnacionais das atribuições de gestão da política. No funcionamento da nova Política Nacional, o Governo Federal é o principal coordenador e financiador, quem define regras e prioridades e ainda opera e fiscaliza os recursos. Como principais executores, os municípios devem captar junto ao Governo Federal os recursos nos programas habitacionais e, para isto, dependem unicamente de sua capacidade técnica e de endividamento. Apesar de serem citados como apoiadores das ações dos municípios, os governos estaduais não têm atribuições claramente estabelecidas, com pouco espaço para participar das definições do SNHIS, e por terem capacidade institucional e

financeira maior que os municípios, como no caso do Pará, acabam se posicionando como executores diretos da política.

Além disso, a não efetivação do repasse fundo a fundo e considerando que não há vinculação de recursos em nenhum nível de governo (com exceção de estados e municípios que a instituíram por legislação própria), o acesso ao financiamento ocorre por meio da concorrência entre os entes federados nas seleções públicas lançadas pelo Ministério das Cidades. Como citado, ainda não se estabeleceu um cronograma anual com a previsão de abertura de tais seleções e tem havido mudanças importantes nas sistemáticas dos últimos anos¹⁰². Outro agravante, é que as seleções exigem a apresentação de projetos básicos desde a fase de preenchimento da carta-consulta, o que, na prática, obriga a administração que está pleiteando o recurso a elaborar os projetos no curto prazo da seleção, já que muito dificilmente existem projetos prontos, aumentando a possibilidades de aditivos aos contratos posteriormente¹⁰³, ou ainda, levando governos locais a desistir de participar das seleções. Ou seja, o acesso aos recursos dos programas habitacionais hoje privilegia os municípios com maior capacidade administrativa e quase exclui a participação daqueles mais *despreparados*, como exemplificado por meio do desempenho dos municípios paraenses. No Pará, onde os governos municipais apresentam, na sua grande maioria, baixa capacidade administrativa para a gestão da política habitacional, o governo do estado acaba sendo o principal promotor dos empreendimentos neste setor, deixando em segundo plano o apoio e a capacitação dos governos municipais.

Por fim, a política federal tem dado prioridade aos municípios com maior população e integrantes de regiões metropolitanas, no que diz respeito à maior disponibilidade de programas e maior volume de recursos aplicados. Como visto, no Pará mesmo a Região Metropolitana de Belém não apresenta bons resultados quanto à capacidade administrativa do setor habitacional e os grandes investimentos em andamento nessa região estão sendo

¹⁰² Em 2007, o lançamento do PAC tinha o objetivo de promover a intervenção em assentamentos precários em municípios com mais de 150 mil habitantes, enquanto a seleção do FNHIS apresentou uma diversidade de programas, como produção habitacional, intervenção em assentamentos precários, assistência técnica, apoio a elaboração de planos, repetindo-se em mais duas seleções ocorridas em 2008. Em 2009, o FNHIS apresentou apenas seleções para ações em assentamentos precários, assistência técnica e elaboração de planos, sem a possibilidade de produção de novas unidades, e ocorreu o lançamento do MCMV. Em 2010, ocorre a nova edição do PAC 2, com foco na complementação das obras do PAC 1 e assentamentos precários e o FNHIS apenas para municípios com calamidade pública.

¹⁰³ A elaboração de projetos de intervenção habitacional num curto espaço de tempo aumenta as possibilidades de que os mesmos não atendam a todas as exigências técnicas necessárias, o que acaba por levar a projetos mal dimensionados que não indicam os valores corretos das intervenções, assim, os contratos assinados com esses valores subdimensionados, acabam recebendo aditivos posteriormente, quando, ao longo da intervenção são identificadas as falhas, implicando em reformulação de projetos, atraso nas obras e maior aporte de recursos por parte dos proponentes, já que nesses casos, o repasse federal não é alterado.

implementados pelo Governo Estadual, que, por outro lado, ainda atua minimamente em outras regiões do território paraense. Pode-se afirmar então que, na prática, observando o Pará e o quadro geral do Governo Federal, a nova política nacional de habitação, hoje, tende mais para a centralização do que à descentralização da gestão, bem como à concentração dos resultados nos municípios mais capacitados ou mais populosos. No próximo item, serão discutidos, de forma mais geral, os principais avanços e limites da nova Política Nacional de Habitação de Interesse Social a partir da visão dos atores.

5.3 AVANÇOS E LIMITES DA NOVA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL E NO PARÁ

A nova Política Nacional de Habitação de Interesse Social, iniciada desde a criação do Ministério das Cidades, em 2003, na avaliação de praticamente todos os entrevistados dos quatro blocos de atores, ou seja, representantes das três esferas de governo e movimentos sociais, é indicada como positiva, um marco importante na história da política nacional.

Na fala de representantes de organizações sociais envolvidas na defesa do ideário da Reforma Urbana, ressalta-se o reconhecimento de conquistas importantes no âmbito das políticas urbanas, principalmente pela instituição da Lei 11.124/05, baseada no primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular enviado ao Congresso Nacional por representantes de movimentos populares. A representante da FASE Amazônia aponta na nova configuração nacional da política habitacional e urbana os espaços de construção participativa como o grande diferencial:

A criação do Ministério das Cidades já traz uma simbologia muito grande [...]. A construção da Política Habitacional, eu acho que traz [...] um momento histórico, diferente, [...] traz esse espaço para a construção dessa Política [...]. O espaço da Conferência das Cidades, o espaço de diálogo entre os diferentes segmentos vai ser o Conselho das Cidades, quer dizer traz para cena, coisa que o Movimento de Reforma Urbana sempre defendeu, que é a questão da participação popular [...]. Agora sai a Política Nacional de Habitação aos moldes que os Movimentos Sociais vêm sempre reivindicando, que tem um marco que é o projeto de Lei de iniciativa popular, então acho que abre caminhos, abre para dizer que algo novo vai acontecer¹⁰⁴.

Dentre os principais avanços apontados por diversos atores estão a possibilidade de atendimento à população de baixa renda, a ampliação dos espaços de participação da sociedade na construção e acompanhamento da política habitacional, bem como a importante

¹⁰⁴ Entrevista concedida pela técnica da FASE Amazônia em out/2010.

ampliação dos recursos e diversificação de programas habitacionais federais, inclusive permitindo o surgimento de novos agentes executores da política, como as organizações sociais, e, ainda, a criação de um sistema nacional de habitação, estruturado por meio da integração das ações dos três níveis de governo, conforme se observa no Quadro 4. Representantes das prefeituras municipais também indicaram como importante o incentivo e a capacitação para a elaboração dos planos locais e a maior publicização de informações, inclusive a realização de seleções públicas para acesso aos programas do Ministério das Cidades.

Quadro 4: Principais Avanços e Limites da nova Política Nacional de Habitação de Interesse Social a partir da visão dos atores entrevistados, segundo número de respostas.

Principais Avanços da nova Política de Habitação de Interesse Social	Principais Limites nova Política de Habitação de Interesse Social
a) Atendimento à população de baixa renda (7); b) Ampliação dos espaços de participação da sociedade civil (6); c) Incentivo/capacitação para elaboração do PLHIS (6). d) Ampliação de recursos e diversificação de programas habitacionais e agentes executores (5); e) Criação de um sistema nacional de habitação com participação das três esferas de governo (4); f) Maior publicização de informações e realização de seleções públicas (3); g) Outros (5).	a) Baixa capacidade administrativa e de investimentos do poder executivo municipal, também estados, e organizações sociais (7); b) Programas nacionais não reconhecem aspectos da moradia regional e priorizam a RM (5); c) Pouca articulação ou possível descontinuidade das ações dos/entre os três níveis de governo (4). d) Dificuldade na execução devido a constantes mudanças nas sistemáticas ou restrições aos municípios de menor porte (4); e) Outros (5).

Fonte: Entrevistas realizadas com atores-chave selecionados para a fase de pesquisa qualitativa.

Obs.: O número de respostas não corresponde ao número de entrevistados. Foram realizadas entrevistas do tipo semiestruturadas, com posterior sistematização das respostas. Melhor detalhamento das principais respostas por blocos de atores pode ser observada no Quadro 9, em apêndice.

Por outro lado, figuram como limites ainda a serem superados pela nova política habitacional a baixa capacidade técnica dos agentes envolvidos, ganhando destaque a situação dos municípios no Brasil, que apresentam grande disparidade segundo a visão dos representantes dos órgãos federais, como é observado pela técnica do Ministério das Cidades:

[...] um dos grandes desafios decorre das limitadas capacidades de gestão da política habitacional por grande parte dos municípios e, inclusive, estados. No caso dos municípios, o estudo elaborado pelo CEM/CEBRAP para a SNH, em 2007, revela que um significativo número de municípios está desprovido de qualquer capacidade institucional para gerir programas habitacionais, enquanto apenas uma pequena elite destes dispõe de

capacidades institucionais satisfatoriamente desenvolvidas para produzir políticas descentralizadas e participativas¹⁰⁵.

No Pará, esse problema apresenta-se bastante crítico, como um obstáculo concreto à implementação dos programas habitacionais e principal limite apontado pela maioria dos entrevistados, inclusive dos próprios municípios e salientado pela técnica da CAIXA que acompanha a execução dos contratos com recursos federais:

[...] o problema é que o Brasil tem uma realidade muito diversa [...]. Então, como pensar que um município no Estado do Pará vai ter a mesma capacidade institucional de um município do interior de São Paulo? Então ao mesmo tempo em que é bom delegar, por que eles vão saber o que é melhor para aquela realidade deles, precisa ter uma estruturação, por que eles não têm a mínima capacidade institucional de lidar com aquele recurso, de fazer projetos, aí fica parado, por que ficou uma lacuna que não tem assessoria para viabilizar isso. Então, tem município que vai bem com isso, por que tem uma estrutura formada lá de técnicos, de recursos para dar andamento nos projetos, e municípios que não têm nada e ficam parados, porque não sabem nem como acessar o recurso¹⁰⁶.

Ainda como um limite da nova política, é apontado o não reconhecimento pelos programas federais de aspectos culturais e regionais relacionados à moradia na Amazônia, principalmente destacados pelos representantes dos municípios onde o modo de vida ribeirinho é predominante, como na Região do Marajó e Oeste do Pará, onde as sedes municipais estão localizadas à beira dos rios ou em áreas de várzea, que encontram dificuldades para implementar intervenções habitacionais devido a restrições ambientais, fundiárias ou até pelo alto custo em aterrar grandes áreas para construir casas em alvenaria, já que não é permitido pelos programas a construção de moradias em madeira. Tal situação é destacada pelo representante de Prainha:

O principal limite, principalmente na nossa realidade, da Região Norte, é a falta de conhecimento de como nós vivemos, [...], nossos ribeirinhos, nossas áreas de várzea, é a falta de comunicação. Como nós já vimos, existem muitos problemas onde você cria uma política voltada para outra região e não para nossa realidade, e isso seria nosso maior entrave. São justamente essas normas que a gente não consegue apreender, devido a nossa própria realidade da Região Norte¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Entrevista concedida pela técnica da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades em out/2010.

¹⁰⁶ Entrevista concedida pela técnica da CAIXA em out/2010.

¹⁰⁷ Entrevista concedida pelo representante de Prainha em out/2010.

Aparecem ainda como limites, a necessidade de maior integração e continuidade das ações dos três níveis de governo, conforme preconiza o SNHIS, e dificuldades na implementação de ações devido às constantes mudanças na sistemática dos programas e menor disponibilidade de programas para os municípios de menor porte populacional, que representam a grande maioria no Pará.

De uma maneira geral, a democratização, seja por meio dos conselhos, como o espaço de diálogo entre sociedade civil e poder público no desenho do SNHIS, principalmente no nível federal, ou mesmo pela possibilidade de acesso aos recursos pelas organizações sociais, é percebida pelos entrevistados como um dos principais avanços da nova política (Quadro 5 no Apêndice). Nesse sentido, é interessante o apontamento da técnica da CAIXA sobre o espaço conquistado pelos movimentos sociais:

Olha, minha avaliação é que teve uma evolução imensa, por que tem uma participação popular direta nas decisões [...]. Acho que pra gente, como técnica da Caixa, ficou muito evidente a participação, a força que eles [organizações sociais] têm. Eu já vi várias coisas acontecerem por causa da mobilização deles e a presença deles dentro dos conselhos ¹⁰⁸.

Apesar do reconhecimento de avanços importantes quanto à democratização, foram também indicados: os limites desse processo, principalmente a pouca participação da sociedade nos conselhos, devido à falta de informação e mobilização; a questão da necessidade de maior formação e qualificação de conselheiros, visando qualificar essa participação; e a ocorrência de manipulação ou restrição do conselho pelo poder executivo. Desta forma, a democratização é vista, pela maioria dos entrevistados, como um processo ainda a ser consolidado. Interessante lembrar que as situações apontadas nas entrevistas coincidem com os principais entraves apontados por Behring e Boschetti (2010) sobre os conselhos de uma maneira geral nas políticas sociais.

Por outro lado, apesar de apontarem a importância da descentralização, ou melhor, da municipalização da política habitacional, devido à proximidade deste nível de governo à realidade local (ver Quadro 6 no Apêndice), a baixa capacidade administrativa, técnica e de investimento de grande parte dos municípios no Pará, novamente, aparece como um grande gargalo. Nesse sentido, as estratégias de descentralização da política nacional têm se mostrado ainda insuficientes, conforme ressalta a técnica da FASE Amazônia:

¹⁰⁸ Entrevista concedida pela técnica da CAIXA em out/2010.

[...] há um esforço, desde 2003, de parte do governo federal para estimular os governos estaduais e municipais, [...], por exemplo, a campanha dos Planos Diretores Participativos [...], [agora] os planos de habitação de interesse social, [...] mas quando vai para a prática, nos estados eles sentem muita dificuldade, nos município mais ainda. Então, eu acho que dentro dessas estratégias têm os recursos, mas nem sempre os recursos são acessados [...], porque o Brasil tem uma dimensão continental, com desigualdades regionais gritantes [...]¹⁰⁹.

O incentivo à estruturação das unidades governamentais apenas por meio de campanhas para elaboração de planos ou instrumentos jurídicos, sem a previsão de capacitação e assessoria continuada pelos governos federal e estadual, é destacado pela representante de Belterra:

O Governo Estadual e Federal vêm com a mão estendida para elaborar o plano habitacional, aí o governo do município, muito embora tenha as limitações, mas ele caminha. Mas eu posso dizer, então, que ele vai se deparar com os degraus: que não vai caminhar sozinho o processo de regularização fundiária; que o município não tem capacidade de desenvolver sozinho o processo de elaboração desses planos; que o município não tem capacidade de promover sozinho, e quando for pra elaborar um projeto que tem as exigências, e provavelmente vão ter, os municípios não vão ter a capacidade de buscar o recursos da mesma forma¹¹⁰.

No Brasil, a nova Política Nacional de Habitação de Interesse Social, a partir da criação do Ministério das Cidades, e com base no projeto defendido pelo Movimento de Reforma Urbana, a partir de princípios de democratização e descentralização, é considerada um avanço no sentido de possibilitar o atendimento das classes trabalhadoras. O desenho do SNHIS prevê descentralização e a cooperação entre os três níveis de governo no enfrentamento do problema habitacional no país, porém, segundo Arretche (2000), o processo de descentralização não ocorre apenas por determinações legais, depende da definição de programas de descentralização, com estratégias deliberadas e ação política dos governos federal e estadual.

Nesse sentido, os indicadores e a fala dos diversos atores demonstram o quanto a baixa capacidade da administração municipal se mostra como um entrave à implementação da política habitacional no Pará. Por outro lado, não se identifica um programa ou estratégias de descentralização consistentes para superar esse problema na nova política nacional de habitação. A inexistência de um *programa de descentralização deliberado* pelo Governo Federal e o pouco espaço dado aos Governos Estaduais têm permitido que os fatores

¹⁰⁹ Entrevista concedida pela técnica da FASE Amazônia em out/2010.

¹¹⁰ Entrevista concedida pela representante de Belterra em out/2010.

estruturais determinem a descentralização da política habitacional, conforme alerta Arretche (2000), em que os (poucos) municípios com maior aparato técnico, institucional e financeiro levarão os maiores benefícios da nova política.

A forma estabelecida para acesso aos recursos tem priorizado os municípios mais populosos e privilegiado os mais capacitados e com maior poder de endividamento, situação que se mostra bastante evidente quando se analisa o caso do Estado do Pará. Ainda que seja de forma menos dramática, essa situação apresenta alguma semelhança com o *modelo de descentralização perversa*, apontado por Cardoso e Ribeiro (2001), que ocorreu na década de 1990, quando os municípios mais pobres e com maiores carências apresentavam menor capacidade de implementar ações.

Além disso, a fragilidade das estratégias de descentralização vem dificultando a consolidação do FNHIS, pois, segundo Maricato (2010), a baixa capacidade das prefeituras em implementar obras foi utilizada também como argumento para a decisão do Governo Federal em injetar a maior parte dos recursos do setor habitacional no Programa MCMV, a ser executado por empresas privadas. Outro agravante, é que a política habitacional deve estar vinculada à política urbana e fundiária, que depende principalmente do fortalecimento do governo municipal, para o cumprimento dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (MARICATO, 2009).

Se o SNHIS é importante conquista, demonstrando que os movimentos sociais são protagonistas de mudanças, e se a nova PNH tem revelado avanços quanto à democratização no nível federal, o principal limite identificado por este trabalho é a fragilidade das estratégias de descentralização implementadas por esta política, o que se apresenta como um dos principais limites a consolidação do SNHIS.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação desenvolve uma reflexão sobre a nova Política Nacional de Habitação de Interesse Social a partir dos resultados de sua implementação no Estado do Pará. A política habitacional no Brasil, desde a criação do Ministério das Cidades, em 2003, vive um momento importante, em que parte dos avanços é fruto da conquista dos movimentos sociais ligados à Reforma Urbana. Por outro lado, os municípios paraenses, apesar do momento favorável no cenário nacional, apresentam resultados diminutos no que se refere à captação e execução de recursos no setor. Desta forma, a pesquisa pretende responder à seguinte questão: considerando a atuação dos três níveis de governo (federal, estadual e municipais), quais os principais obstáculos que se apresentam à implementação da nova política no Pará?

Para identificar os obstáculos, fazia-se necessário entender as possibilidades de alcance desta política social, partindo de uma discussão mais ampla, sobre os fatores que influenciam os resultados das políticas habitacionais, sejam de caráter estrutural ou devido a situações conjunturais, com o objetivo central de identificar avanços e limites da nova Política Nacional de Habitação de Interesse Social a partir da observação da implementação no Pará. Entendeu-se importante dar especial atenção à análise das estratégias de descentralização, dialogando com Arretche (2000).

Desta forma, inicia-se a discussão a partir da ideia de que o atendimento às necessidades habitacionais da classe trabalhadora nas sociedades capitalistas é estruturalmente limitado, ou seja, sempre haverá uma parte das carências habitacionais dos trabalhadores que não será suprida. Do ponto de vista do capital, o setor de produção de moradias populares sofre restrições que não ocorrem em outros setores produtivos, destacando-se, segundo Ribeiro e Pechman (1985) e Ribeiro (1997), o *problema da demanda solvável* e o *problema fundiário*. O primeiro problema se refere ao alto valor relativo da mercadoria moradia, que demanda a existência de um *capital de circulação* para viabilizar o financiamento, permitindo o consumo do bem durante o tempo necessário para viabilizar a capacidade de pagamento dos consumidores; o segundo problema, referente à questão fundiária, está relacionado às características da propriedade privada da terra, situação de monopólio que gera a *renda fundiária*, tornando a produção de moradias descontínua no tempo e no espaço, dificultando o desenvolvimento do setor capitalista de produção de habitações (RIBEIRO; PECHMAN, 1985; RIBEIRO, 1997).

Mas se o setor capitalista de produção de moradias populares enfrenta obstáculos que dificultam a produção em larga escala e o consequente barateamento do produto, tal como ocorre em outros setores produtivos, o Estado poderia intervir nesse campo. No entanto, para Lojkine (1997) e Santos (2008), o Estado em economias capitalistas, por meio das políticas urbanas e habitacionais interfere de forma contraditória, apenas para aliviar tensões sociais e políticas. Lojkine (1997) ressalta que a urbanização do espaço é tão importante para a reprodução do capital quanto a unidade fabril, permitindo a disponibilidade e circulação dos meios de produção e mercadorias, bem como a reprodução da mão-de-obra. No entanto, as políticas urbanas atendem, principalmente, aos interesses do capital, preterindo as necessidades da força de trabalho, gerando espaços urbanos desiguais. Para Santos (2008), é por esta ação contraditória que as políticas habitacionais e urbanas são sempre paliativas, concebidas e executadas de modo superficial, sem realmente pretender modificar a situação de desigualdade e atendendo, ao fim, ao capital, tornando-se um mecanismo de dispersão dos problemas sociais, sendo que esta característica geral vai se concretizar e tomar forma em cada contexto particular, dependendo de como historicamente se dá o desenvolvimento do capitalismo e da apropriação da terra agrícola e rural em cada sociedade.

Admitindo-se o limite estrutural, Farrah (1990) demonstra que as políticas habitacionais nos países centrais sofreram momentos de expansão e retração do atendimento às classes trabalhadoras por influência de situações conjunturais. A postura liberalista dos Estados europeus até a década de 1930, que deixava ao mercado a produção de habitação aos trabalhadores, interferindo apenas por meio de subsídios e regulação, foi substituída no momento posterior, principalmente em 1945, após a Segunda Guerra Mundial, quando, num momento histórico, os interesses do capital e da força trabalhadora convergem na concepção do Estado de Bem Estar Social (BEHRING; BOSCHETTI, 2010). Nesse período, nos países europeus, as políticas habitacionais passaram a investir na produção habitacional, na regulação de aluguéis, no estímulo à pesquisa, na criação de sistemas de financiamento e chegaram a quintuplicar a produção de moradias, tornando-se importante à produção e consumo de massa, bem como para a melhoria das condições da força de trabalho (FARRAH, 1990). Já a década de 1970 marca uma inflexão nesse quadro, a crise econômica torna-se a crise política do Estado de Bem Estar e dá ensejo a uma nova postura estatal menos intervencionista, baseada nas concepções neoliberalistas, retirando progressivamente os investimentos na política habitacional, que, segundo Farrah (1990), diferentemente de outros setores, também abalou o setor privado de produção habitacional.

Boschetti e Behring (2010) demonstram que essas mesmas oscilações ocorreram para o conjunto das políticas sociais, que, consolidadas pelo “pacto de classes” do pós-guerra, constituindo o Estado de Bem Estar Social nos países europeus, são abaladas pelo fortalecimento do pensamento e da postura neoliberal dos Estados, principalmente após a década de 1980. No Brasil, onde o Estado de Bem Estar não chegou a se concretizar, como ocorreu nos países centrais, a estruturação das políticas sociais no período militar se deu em busca de legitimação política, mas também foi abalada pela crise econômica mundial. No contexto específico do Brasil, esse momento de crise econômica e política favorece a organização de movimentos sociais, que, por ocasião do processo de redemocratização, conseguiu cunhar na Constituição Federal de 1988 uma série de direitos sociais, com a possibilidade da formação tardia de um *sistema amplo de proteção social*. No entanto, esse sistema de proteção social nasceu num momento de pleno crescimento dos governos neoliberais, ou seja, os direitos garantidos na Carta Magna sofreram a restrição da posição governamental a partir dos anos 1990 (BEHRING; BOSCHETTI, 2010).

Nesse contexto de importantes mudanças e contradições no cenário brasileiro, e observando o resultado das políticas sociais, Arretche (2000) desenvolve uma interessante pesquisa sobre a descentralização, demonstrando que diante de uma nova configuração federativa, um programa de descentralização deliberado a partir do nível federal e, ainda, corroborado pela ação das unidades da federação, é capaz de ampliar o alcance das políticas sociais, envolvendo e apoiando os municípios, podendo inclusive reduzir as amarras impostas pela baixa capacidade estrutural da maioria dos municípios no Brasil (ARRETCHE, 2000).

As diversas conjunturas ao longo do século XX se refletem na trajetória da política habitacional brasileira, que é, pela primeira vez, efetivamente estruturada no governo militar, por meio do sistema capitaneado pelo Banco Nacional da Habitação e constituído por um conjunto de órgãos federais, estaduais e municipais, principalmente voltado ao financiamento da produção habitacional, que ao final de vinte anos de atuação, acabou por não alcançar o atendimento das camadas populares e, sim, da classe média (BOLAFFI, 1982; BONDUKI, 1994; 1997; MARICATO, 1982, 1987, 1997; VALENÇA, 2001). Após o fechamento do BNH, a política nacional atravessa um momento de desestabilização, voltando a se organizar institucionalmente em 1995 no governo de Fernando Henrique Cardoso, caracterizado pela priorização de soluções de mercado, tornando-se ainda mais restritiva ao acesso das classes trabalhadoras (ARRETCHE, 2000; AZEVEDO, 1996; 2007; CARDOSO, 2003; BONDUKI, 2008).

Mas a frouxidão da política nacional de habitação, por um lado, e a nova relação federativa, por outro, permitiram, nesse período, que governos locais progressistas, pudessem executar ações e programas habitacionais alternativos, voltados à população de menor renda e fortemente baseados em princípios de participação democrática, alimentando a concepção de uma política nacional diferenciada (BONDUKI, 1997). Além disso, desde o final dos anos 1980, a concepção do direito à moradia no Estado brasileiro, no que se refere ao arcabouço jurídico, vai se alargando, principalmente devido à militância dos movimentos sociais e populares ligados à discussão da Reforma Urbana: a inclusão do capítulo da Política Urbana na Constituição Federal; a proposição do PL 2.710/92 que previa criação de um fundo nacional voltado à moradia popular e gerido por um conselho com participação da sociedade; a aprovação do Estatuto da Cidade, constituindo um marco para uma política fundiária; por fim, o desenvolvimento do Projeto Moradia, que constituiu o principal desenho da política habitacional que viria a se estabelecer após 2003, apontando o Governo Federal como o principal coordenador e financiador da política e os municípios, como os principais executores.

No Pará, a política habitacional acompanhou as oscilações do cenário nacional. No âmbito do Governo do Estado, a criação da Companhia de Habitação do Estado do Pará – COHAB-PA, como parte da rede encabeçada pelo BNH, iniciou a intervenção no setor habitacional em 1965, mas sentiu o declínio do sistema ligado àquele Banco nos anos 1980 (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO..., 1990), voltando a produzir habitações, de forma mais restritiva, em meados da década de 1990. Mas, no geral, sua produção esteve concentrada na Região Metropolitana e entorno. Porém, apesar de ter acompanhado os importantes movimentos da trajetória e da problemática habitacional brasileira, o Pará apresenta particularidades. Diferentemente do restante do Brasil, em que o agravamento dos problemas habitacionais teve forte relação com o processo de industrialização, a Região Norte sofreu um processo diferenciado de ocupação, principalmente alavancado pela atuação do Governo Federal, a partir das políticas de ocupação e desenvolvimento (BECKER, 1990; MACHADO, 1999), num modelo que reservou a essa região o lugar de fornecedor de matérias primas para a indústria global e consumidor da produção de outras partes do país (GUIMARÃES NETO, 1995). O processo denominado *urbanização da fronteira amazônica* (BECKER, 1990, MACHADO, 1999), caracterizou a estruturação e urbanização do espaço muito mais voltada a permitir *fluxos*, ou seja, garantir a circulação de mercadorias e insumos, e condições mínimas para a reprodução da força de trabalho, em que a riqueza, ou seja, os *estoques*, acumulavam-se fora da região (BECKER, 1990), lembrando a lógica apontada por

Lojkine, de que a urbanização do espaço está a serviço dos interesses do capital (LOJKINE, 1997).

A instalação de grandes projetos públicos e privados de exploração energética e mineral; o incentivo à concentração de terras e o agronegócio; a frouxidão no controle e demarcação de terras; a forte atração de mão-de-obra desqualificada, principalmente formada por trabalhadores expulsos do campo; as políticas de ocupação e a criação de cidades descoladas da política habitacional e urbana, caracterizando a formação de aglomerados urbanos sem a instalação de infraestrutura mínima, que passam a constituir municípios, após a prerrogativa constitucional, desprovidos de capacidade técnica e financeira: esses pontos podem resumir algumas das principais características do processo de ocupação do Pará, que, como entrada da região e detentor de porção territorial extensa, pareceu sentir, de maneira mais dramática, as consequências da intervenção contraditória do Estado brasileiro. Atualmente, o Pará apresenta os maiores indicadores de necessidades habitacionais do Norte – déficit habitacional e assentamentos precários - e figura entre os primeiros com maior carência no cenário brasileiro.

Diante de um quadro de grande carência no Brasil e no Pará, o primeiro ano do governo Lula, em 2003, marca o início de uma série de mudanças no setor habitacional, que vão configurar a nova Política Nacional de Habitação de Interesse Social. A criação do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades e a realização das Conferências das Cidades estabelecem no nível federal um novo arranjo para a aprovação da Lei 11.124/2005, com base no projeto de lei popular, que institui o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Desde 2007, os recursos destinados aos programas habitacionais crescem significativamente, criando nos setores ligados à discussão da questão habitacional uma grande expectativa em relação aos resultados dessa nova política no enfrentamento dos enormes problemas habitacionais do país. Em 2009, a crise econômica, por um lado, e as dificuldades demonstradas pelo setor público em executar obras, por outro, levam o Governo Federal a lançar o Programa Minha Casa Minha Vida, destinando a maior parte dos recursos para ser aplicado por meio de empresas privadas, de certa forma, contrariando o desenho proposto no SNHIS.

A investigação sobre os avanços e limites da nova Política Nacional de Habitação de Interesse Social nesta pesquisa, buscou analisar as estratégias de descentralização adotadas e os resultados da ação dos três níveis de governo no Pará. Observou-se que, apesar dos importantes espaços de discussão entre governo e sociedade na esfera federal, não há canais de negociação entre os níveis de governo e o funcionamento da política tem, na prática,

demonstrado uma tendência à centralização, já que o Governo Federal define prioridades, montante de recursos alocados, calendário de seleções, regras e operacionalização dos programas, opera e fiscaliza os recursos. Aos municípios, caberia o papel de principal executor e aos estados a integração das ações municipais. Mas, no Pará, a baixa capacidade administrativa dos municípios resulta numa atuação diminuta, que, é em parte, compensada pela absorção do maior volume de obras pelo Governo Estadual, que acaba atuando diretamente na execução de intervenções físicas, deixando de lado o papel de apoiador da ação municipal. Na verdade, há uma indefinição do papel dos governos estaduais no SNHIS e pouco espaço para que efetivamente apóiem as ações municipais. Além disso, os programas têm priorizado o atendimento dos municípios com maior população e integrantes de região metropolitanas, bem como as sistemáticas por meio de seleções acabam dando maior oportunidade aos municípios mais capacitados. Diante desse quadro, muitos municípios no Pará não têm conseguido acessar recursos ou implementar ações.

Apesar das dificuldades constatadas, representantes de prefeituras de municípios paraenses com população abaixo de 70 mil habitantes percebem uma importante mudança na política nacional, pela maior divulgação das informações e pelo incentivo à constituição da política municipal. Mas a efetivação da ação municipal ainda enfrenta as amarras das enormes limitações técnicas e financeiras dos municípios. Nesse sentido, não se identificou na nova Política Habitacional um programa de descentralização deliberado, conforme aponta Arretche (2000), que realmente esteja trabalhando a estruturação municipal para que este nível de governo possa ter atribuições de gestão da política. Inclusive, as dificuldades do setor público em implementar a política habitacional têm reforçado o argumento de injetar, na iniciativa privada, grande parte dos recursos federais, como ocorreu no MCMV.

Pode-se, então, afirmar que a instituição do SNHIS é um grande avanço para a política de habitação de interesse social no Brasil. Sua conquista teve por agente fundamental, a atuação de organizações e movimentos sociais ligados à reforma urbana que, principalmente na década de 1990, foram amadurecendo concepções e caminhos para uma política habitacional mais inclusiva. Com a emergência do governo Lula, propostas importantes foram implementadas, como a criação do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades, o FNHIS e programas que permitem a produção habitacional por meio de entidades sociais, conseguindo importantes avanços institucionais e no funcionamento da política do ponto de vista da democratização no nível federal. No entanto, avançou-se muito pouco no sentido da descentralização da gestão. A prática vigente nas seleções dos programas habitacionais tem excluído municípios carentes e desprovidos de aparato institucional e financeiro, além disso, a

existência de programas paralelos ao SNHIS, com regras diferenciadas, como o PAC e principalmente o MCMV, enfraquece o Sistema e desestimula ainda mais que estados e municípios invistam em capacitação e desenvolvimento institucional, sendo estes os principais limites identificados por este trabalho, os quais, inclusive, mostram-se como obstáculos à consolidação do SNHIS.

REFERÊNCIAS

ABELÉM, Auriléia. *Carências habitacionais na Amazônia*. [1996]. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/geral/textos%20online/amazonia/abelem.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2010.

AGUIAR, Marcos Henrique de. *O Fundo nacional de habitação de interesse social: avanços e limites na perspectiva da reforma urbana*. 2008. 140 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

ALVES, J. V. S. *Belém: a capital das invasões*. 1997. 128 .f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, 1997.

ANDRADE, I. *Políticas Públicas: Notas de aula*. 65 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Universidade federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2005.

ARRETCHE, Marta. Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 31, nov, 2010. Disponível em <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/>. Acesso em: out 2010.

_____. *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: 2004. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2866>. Acesso em: maio 2010.

_____. *Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002a. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S001152582002000300004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: ago. 2009.

_____. *Relações federativas nas políticas sociais. Educ. Soc.*, Campinas, v.23, n. 80, set., 2002b. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: maio 2010.

_____. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

_____. *Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo*. São Paulo, UNESP, set. 1992. Disponível em <www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2010.

AZEVEDO, Sérgio de. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: ANTAC, 2007. p. 12-41.

_____. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO, Luis Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de (Org.). *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: EDUF RJ, 1996. p. 73-101.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano G. de. *Habitação e poder*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

BECKER, Bertha. *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

_____. Fronteira e urbanização repensadas. In: BECKER, B. K., MACHADO, L. O., MIRANDA, M. *Fronteira amazônica: questões sobre a gestão do território*. Brasília: UnB, 1990. p. 131-144.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BENATTI, José Heder. A Posse agroecológica. In: _____. *Posse agroecológica e manejo florestal*. Curitiba: Juruá, 2003. p. 97-125.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (Org.). *A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 37-70.

BONDUKI, Nabil. Do projeto moradia ao programa minha casa, minha vida. *Teoria e Debate* 82. Maio/jun. 2009. Disponível em: < <http://www.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>>. Acesso em: set.2010.

_____. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*. Universidade São Judas Tadeu: São Paulo, set. 2008. Disponível em: < http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2010.

_____. *Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

_____. Origens da habitação social no Brasil. *Análise Social*, v. 29, n 127, 1994 p. 711-732. Disponível em: <<http://www.ufpel.edu.br/faurb/prograu/documentos>>. Acesso em: 24 fev. 2010.

BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. Periferia da grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, Ermínia (Org.). *A Produção capitalista da casa (e da Cidade) no Brasil Industrial*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982 . p. 117-154.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 3. ed. Brasília: 2005b.

_____. Decreto nº 5.796, de 6 de junho de 2006b. Regulamenta a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, 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. Disponível em < <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em janeiro de 2010.

_____. *Minha Casa Minha Vida: 1 milhão de casas, crédito, emprego, benefícios e esperança para os brasileiros*. Brasília, DF: 2009d. Disponível em <www.cidades.gov.br>. Acesso em 10 jul 2009.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Disponível em: <www.pac.gov.br>. Acesso em: nov. 2010.

_____. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Brasília, novembro de 2004.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação *Política nacional de habitação*. Brasília, DF, maio 2006a.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação *Assentamentos precários no Brasil urbano*. Brasília, DF, 2007a.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação *Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional*. Brasília, DF; São Paulo, 2007c.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação *Curso à distância: planos locais de habitação de interesse social*. Brasília, DF: 2009a.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação *Resultados, Projeções, Ações*. 2009b.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação *Plano nacional de habitação*. Brasília, DF, 2009c.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação*. Brasília, DF: 2010a.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação *Situação dos municípios paraenses quanto aos requisitos do FNHIS em agosto de 2010*. Brasília, DF, 2010b. 1 CD-ROM.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação *Participação de municípios paraenses nas seleções do FNHIS e PAC Habitação 2007-2010*. Brasília, DF, 2010c. 1 CD-ROM.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação *Programa de aceleração do crescimento: manual de instruções: projetos prioritários de investimentos (PPI), Urbanização de Assentamentos Precários (UAP)*. Período 2010-2011. Brasília, DF, 2010d.

_____. Ministério das Cidades. Disponível em: <www.cidades.gov.br>. Acesso em 13 jul. 2010.

BROWDER, J O.; GODFREY, B. J. *Cidades da floresta: sistemas urbanos fronteiriços*. Manaus: EDUA, 2006.

BRUGGEMANN, Odaléa Maria. PARPINELLI, Mary Ângela. *Utilizando as abordagens quantitativa e qualitativa na produção do conhecimento* (2007). Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/reeusp/v42n3/v42n3a20.pdf>>. Acesso em: jan 2010.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). *Contratos firmados com a CAIXA por Programa, Tomador, Objeto, Volume de Recursos e Situação da Obra até julho de 2010*. Belém: julho de 2010. 1 CD-ROM.

CAMPANHA NACIONAL PELA MORADIA DIGNA. Disponível em: <www.moradiadigna.org.br>. Acesso em: nov. 2010.

CARDOSO, Adauto Lúcio. *Programa Minha Casa Minha Vida está fora do Sistema de Habitação de Interesse Social*. (entrevista para a FASE em 04/04/2009). Disponível em: <www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=3108>. Acesso em: abr 2009.

_____. Política habitacional no Brasil. *Revista Proposta*, Rio de Janeiro: Fase, n.95, fev. 2003.

CARDOSO, Adauto Lúcio; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Coord.). *A Municipalização das Políticas Habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996)*. Relatório Final – Parte I. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 2001. Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetrololes.net>>. Acesso em: 22 jan. 2010.

CARDOSO, Ana Cláudia D. O problema das escalas e o desafio do urbano na Amazônia Oriental. *Simpósio Temático: Arquitetura, Urbanidade e Meio Ambiente*. Rio de Janeiro: 2010.

_____. O desafio da compreensão do urbano no Estado do Pará. *Revista Estudos Paraenses*, p. 19 – 23, jan. 2008.

CARDOSO, Ana Cláudia D.; LIMA, José Júlio. F. Tipologias e padrões de ocupação urbana na Amazônia Oriental: para que e para quem? In: CARDOSO, A. C. D. (Org.). *O rural e o urbano na Amazônia: diferentes olhares em perspectiva*. Belém: UDUFPA, 2006.

CARVALHO, Carlos Eduardo; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. FGTS: avaliação das propostas de reforma e extinção. *Texto para discussão n. 671*. Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 23 jan. 2010.

DRAIBE, Sônia M. Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, ENGELS, Friedrich. *A questão da habitação*. São Paulo: Acadêmica, 1988.

FARRAH, Marta Ferreira Santos. Público e privado na provisão de habitações nos países centrais. *Espaço & Debates* Revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, ano 10, n. 31, 1990.

FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL (FASE). Entrevista: o fundo nacional de moradia popular. *Revista Proposta*, ano 30, n. 95, Rio de Janeiro, dez./jan, 2003.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO (FSNHDU). *Agenda nacional de habitação*. Brasília, DF, 2010.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES. (FJP) *Déficit Habitacional no Brasil*. 2. ed. Brasília,DF, 2006.

GONÇALVES, Renata da Rocha. *Políticas habitacionais na federação brasileira: os estados em busca de seu lugar*. 2009. 155 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2009.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Dimensões, limites e implicações da desconcentração espacial. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.

GÜNTHER, Hartmut. *Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão?* (2006). Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ptp/v22n2/a10v22n2.pdf>> Acesso em: 28 jan. 2010.

HOLANDA, Anna Carolina G; NEGRÃO, Marcília Regina G. Reflexões sobre a questão habitacional no estado do Pará. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 13.,2009, Florianópolis, *Anais...* Florianópolis: 2009. 1 CD-ROM.

HURTIENNE, T. P. A dinâmica da ocupação da Amazônia: uma análise dos dados populacionais. In: COELHO, M. C. et al (Org.). *Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional*. Belém: Cejup, 2001. p.216-283.

IBGE. *Sistema IBGE de recuperação automática*. Banco de dados agregados. Disponível em: <www.sidra.ibge.gov.br> Acesso em: jul. 2010.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*. São Paulo: maio, 2000. Disponível em: <http://www.ptpr.org.br/documentos/pt_pag/PAG%202004/URBANISMO/Projeto%20Moradia.PDF>. Acesso em: 10 maio 2010.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO PARÁ (IDESP). *Avaliação das intervenções do poder público na questão habitacional no Pará*. Belém, 1990.

LEITÃO, Karina Oliveira. *A dimensão territorial do programa de aceleração do crescimento: um estudo a partir do PAC no Estado do Pará e o que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país*. 2009. 285f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2009.

LOJKINE, Jean. *O estado capitalista e a questão urbana*. Tradução de Estela dos Santos Abreu. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MACHADO, L. O. Urbanização e mercado de trabalho na Amazônia brasileira. *Cadernos IPPUR*, v. 13, n.1, jan./jul. 1999, p. 109-138.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragem e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MARICATO, Ermínia. Especulação da terra inviabiliza moradia popular. *Caros Amigos*. ano 14, n. 158, p. 12-16, maio 2010. (Entrevista)

_____. *Brasil: o “minha casa” é um avanço, mas a segregação urbana fica intocada*. 2009. Disponível em: <<http://www.habitants.org>>. Acesso em: 20 set. 2010.

_____. O Ministério das cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, IPEA, n. 12, p. 211-220, fev. 2006. Disponível: < em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio2_ministerio.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2010.

_____. *A nova política de habitação*. [2005]. Disponível em: <www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos>. Acesso em: 13 fev. 2010.

_____. Reforma urbana: limites e possibilidades uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, Luis César de Queiroz; SANTOS, Júnior, Orlando Alves dos (Org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades na crise*. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p. 309-325.

_____. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. *Política habitacional no regime militar*. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, Ermínia (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982 . p. 71-93.

MARICATO, Ermínia; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. *Construindo a política urbana: participação democrática e o direito à cidade*. [2007]. Disponível em <http://www.undp.org/legalempowerment/reports/National%20Consultation%20Reports/County%20Files/7_Brazil/7_5_Urban_Policy.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2010.

MARQUES, Eduardo. *políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 27-64.

MERCÊS, Simaia Sales das. Aspectos recentes da produção do espaço urbano em cidade sob influência de um grande projeto econômico: o caso de Parauapebas (Pa). In: TRINDADE JUNIOR, S. C; CARVALHO, G. (Org.). *Pequenas e médias cidades na Amazônia*. Belém: UFPA, 2009.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. A relação urbano-rural no Brasil contemporâneo. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL., 2. 2004, *Anais...* Santa Cruz do Sul, (RS) 2004. Disponível em: <www.unisc.br/cursos/pos_graduacao/mestrado/desreg/seminarios/anais_sidr2004>. Acesso em: 17 fev. 2010.

PARÁ. Companhia de habitação do Estado do Pará. *Relatório de Gestão Síntese 1996-2006*. Belém, 2006.

_____. _____. *Relatório 1995/1997 e Programação para 1998*. Belém, 1997.

_____. _____. *Demonstrativo da programação e execução habitacional por empreendimento e por programa 2007-2010*. Belém, 2010a. 1 CD-ROM.

_____. _____. *Relatório anual de atividades 2009*. Belém: 2010b.1 CD-ROM.

_____. _____. *Exposição no IV colóquio COMOVA: ação PLHIS Pará*. Belém: setembro de 2010c. 1 CD-ROM.

_____. _____. *Apresentação sobre as principais realizações da COHAB-PA (2007-2010): Transição (em Power Point)*. Belém: 2010e. 1 CD-ROM.

_____. _____. *Quadro Demonstrativo da Produção Habitacional por Empreendimento e por Programa 1966-2006*. Belém: 2010g. 1 CD-ROM.

_____. Governo do Estado. *Diagnóstico habitacional*: versão para discussão. Plano estadual de habitação de interesse social. Belém: setembro de 2009. 1 CD-ROM.

_____. Governo do Estado. *Plano de ação*: versão aprovada pelo ConCidades/PA em abril de 2010. Plano estadual de habitação de interesse social. Belém: maio de 2010f. 1 CD-ROM.

_____. Lei Estadual 7.087, de 16 de janeiro de 2008. Dispõe sobre a criação do Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social - SEHIS, do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social - FEHIS, do Conselho Gestor do FEHIS e do Conselho Estadual das Cidades. Disponível em www.cohab.pa.gov.br, consulta em janeiro de 2009.

_____. Lei Estadual 3.282, de 13 de abril de 1965. Autoriza o Poder Executivo a construir a Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB), e dá outras providências. DOE Nº 20.540, de 21/04/1965. Disponível em: < www.alepa.pa.gov.br>. Acesso em: 20 jul. 2009.

_____. Secretaria de Estado de Governo. Câmara da Política Setorial de Infraestrutura e Transporte. *CPSIT em 4 anos*. Belém, 2010d. 1 CD-ROM.

PINHEIRO, Andrea et al. A questão habitacional na Região Metropolitana de Belém. In: CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). *Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: ANTAC, 2007. (Coleção Habitare).

PIQUET, Rosélia. A produção do espaço urbano em Carajás: sua curta e atribulada história. In: _____. *Cidade-empresa: presença na paisagem urbana brasileira*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1998. p. 129-157.

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

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; PECHMAN, Robert Moses. *O que é questão da moradia*. São Paulo: Nova Cultural; Brasiliense, 1985. (Coleção Primeiros Passos; 65).

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. *As armadilhas do pacote habitacional*. [2009]. Disponível em: <www.fase.org.br>. Acesso em: 20 jul. 2009.

ROLNIK, Raquel; SAULE JÚNIOR, Nelson. Habitat II: assentamentos humanos como tema global. In: BONDUKI, Nabil Georges (Org.). *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

SANTANA, Joana Valente. *Banco interamericano de desenvolvimento e política urbana no município de Belém: tensões e compatibilidades no modelo de gestão de cidades e no discurso da participação social*. 2006. 231 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Escola de Serviço Social, Rio de Janeiro, 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza. O estado, o direito e a questão urbana. In: FALCÃO, Joaquim de Arruda (Org.). *Invasões urbanas: conflito de direito de propriedade*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998. *Texto para Discussão n. 645*. Brasília, DF: IPEA, 1999.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; NASCIMENTO, Carla; FERREIRA, Regina Fátima C. F. *Sistema nacional de desenvolvimento urbano: avanços e limites para a descentralização dos canais de participação*. 2007. Disponível em: < www.unmp.org.br>. Acesso em: 4 set. 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. *Política habitacional brasileira*. São Paulo: Cortez, 1989.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

_____. Habitação: eu planejo, tu planejas... NÓS planejamos. *Revista Eletrônica de Jornalismo Científico*. Campinas, n. 88, jun. 2007. Disponível em: <<http://comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&edicao=25&id=278>>. Acesso em: 10 jul. 2010.

TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro. Grandes projetos, urbanização do território e metropolização na Amazônia. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA., 10. 2005, *Anais...* São Paulo: USP, 2005.

TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro; PEREIRA, José Carlos Matos. Reestruturação da rede urbana e importância das cidades médias na Amazônia Oriental. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 313-342.

TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro; SILVA, Marcos Alexandre Pimentel; AMARAL, Márcio Douglas Brito. Das “janelas” às “portas” para os rios: compreendendo as cidades ribeirinhas na Amazônia. In: TRINDADE JUNIOR, Saint-Clair Cordeiro; TAVARES, Maria Goretti da Costa (Org.). *Cidades ribeirinhas na Amazônia: mudanças e permanências*. Belém: UFPA, 2008. p. 27-48.

VALENÇA, Márcio Moraes. *Globabituação: sistemas habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal*. São Paulo: Terceira Margem, 2001.

VALENÇA, Márcio Moraes; BONATES, Mariana Fialho. The trajectory of social housing policy in Brazil: from the national housing bank to the ministry of the cities. *Habitat International*. [2009]. Disponível em: <www.elsevier.com/locate/habitatint>. Acesso em: 19 dez. 2009.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Tradução de Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A: Quadro 5. Programas vinculados ao Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Habitação no período 2007 a 2010

Programas					Anos em que foram disponibilizados recursos			
Fonte	Natureza do Programa	Programa/Ação/Modalidade/ Vinculado a Programas Estratégicos do GF ¹	Agente Operador	Agentes Executores	2007	2008	2009	2010
FNHIS (OGU) ²	Repasse	Programa: Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários. Ação: Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários – UAP / PAC 1 e PAC 2.	CAIXA	Administração Pública	X	X	X	X
		Programa: Habitação de Interesse Social. Ação: Apoio à Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda – HIS / PAC 1.	CAIXA	Administração Pública	X	X		
		Programa: Habitação de Interesse Social Ação: Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social – AT / PAC 1 e PAC 2	CAIXA	Administração Pública e Entidades Privadas sem Fins Lucrativos ³	X	X	X	X
		Programa: Habitação de Interesse Social Ação: Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social – PLHIS / PAC 1	CAIXA	Administração Pública	X	X	X	
		Programa: Habitação de Interesse Social. Ação: Apoio à Produção Social da Moradia ⁴ / PAC 1.	CAIXA	Entidades Privadas sem Fins Lucrativos		X		
OGU	Repasse	Habitar Brasil/BID – HBB ⁵	CAIXA	Administração Pública				
	Atividades de gestão	Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H (Programa voltado à modernização produtiva do setor relacionado à produção habitacional e construção de obras públicas).	---	Administração Pública, Agentes privados ligados à indústria da construção civil, agentes financiadores e de fomento	X	X	X	X
	Financiamento	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH (complementa com subsídios – recursos do OGU – recursos de qualquer origem destinados à produção de unidades habitacionais).	CAIXA Instituições e agentes financeiros selecionados por leilão	Pessoa Física em grupos organizados pela Administração Pública			X	
	Financiamentos	Projetos Prioritários de Investimento – PPI (Intervenção em Favelas) / PAC 1 e PAC 2.	CAIXA	Administração Pública	X			X

Programas					Anos em que foram disponibilizados recursos			
Fonte	Natureza do Programa	Programa/Ação/Modalidade/ Vinculado a Programas Estratégicos do GF ¹	Agente Operador	Agentes Executores	2007	2008	2009	2010
FGTS	Financiamento	Carta de Crédito Individual.	CAIXA	Pessoa Física	X	X	X	X
	Financiamento	Carta de Crédito Associativo.	CAIXA	Pessoas Físicas em grupos organizados	X	X	X	X
	Financiamento	Operações Coletivas.	CAIXA	Administração Pública e Entidades Privadas	X	X	X	X
	Financiamento	Imóvel na Planta.	CAIXA	Cohabs ou órgãos assemelhados	X	X	X	X
	Financiamento	Programa de Atendimento Habitacional por meio do Poder Público – Pró-Moradia PAC 1 e PAC 2.	CAIXA	Administração Pública	X	X	X	X
	Financiamento	Financiamento à Produção.	CAIXA	Setor Privado	X	X	X	X
	Financiamento	MCMV.	CAIXA	Setor Privado			X	X
FAR	Financiamento	Programa de Arrendamento Residencial – PAR.	CAIXA		X	X		
	Financiamento	MCMV/FAR – Municípios abaixo de 50 mil habitantes PAC 2.	Instituições e agentes financeiros selecionados por leilão	Administração Pública			X	
FDS	Financiamento (juros zero)	Programa Crédito Solidário.	CAIXA	Entidades Privadas sem Fins Lucrativos	X	X		
	Financiamento	MCMV/FDS – Entidades.		Entidades Privadas sem Fins Lucrativos			X	X
FAT	Financiamento	Projetos Multissetoriais Integrados - PMI PAC 1.	BNDES		X			X

¹ O PAC 1 –Habitação ao ser lançado em 2007 referia-se apenas ao PPI-Favelas, posteriormente os Programas do FNHIS foram considerados inclusos no PAC 1 e o lançamento do PAC 2 já incluía os mesmos.

² O FNHIS faz parte do Orçamento Geral da União, com rubrica própria.

³ AT passou a ser oferecida a Entidades sem Fins Lucrativos a partir da Sistemática 2009.

⁴ A Ação Produção Social da Moradia foi disponibilizada a partir de 2008.

⁵ O HBB está com as inscrições encerradas para entrada de municípios beneficiários no Programa desde 2005, opera desde 1999, tendo firmado contratos com 119 municípios brasileiros, prosseguindo na implementação das ações (BRASIL, 2010), tendo ocorrido uma renegociação em 2004 junto ao BID para a garantia dos recursos, havendo previsão orçamentária no OGU até 2010 (BRASIL, s/d). No Pará, apenas os municípios de Belém e Ananindeua firmaram contratos no âmbito do HBB.

Fontes: Elaboração a partir de Ministério das Cidades (site), Manuais do FNHIS 2007, 2008, 2009, 2010, Lei MCMV, Site da CAIXA, entrevistas com técnicos da CAIXA.

APÊNDICE B: Tabela 21. Pará e Microrregião: Zonas Urbanas – Estimativas do déficit habitacional total - 1989.

Microrregiões e Estado	Déficit Total por Faixa de Renda				
	Até 2 SM	+ 2 a 5 SM	+5 a 10 SM	+ de 10 Sm	TOTAL
PARÁ	189.315	128.734	43.177	26.703	387.929
Médio Amazonas Paraense (Alenquer, Faro, Juruti, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná, Santarém).	25.516	11.516	2.887	1.415	41.334
Tapajós (Aveiro, Itaituba, Rurópolis).	3.312	5.682	3.516	2.549	15.059
Baixo Amazonas (Almerin, Porto de Moz, Prainha, Medicilândia, Uruará).	2.247	1.579	417	266	4.509
Xingu (Altamira, São Felix do Xingu, Ourilândia do Norte, Tucumã).	5.897	6.454	1.888	892	15.131
Furos (Afuá, Anajás, Breves, Currealinho, Gurupá, Melgaço, Portel, São Sebastião da Boa Vista, Senador José Porfírio, Pacajá).	8.181	3.684	771	249	12.885
Campos de Marajó (Cachoeira do Arari, Chaves, Muaná, Ponta de Pedras, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, Soure).	4.202	1.428	231	70	5.931
Baixo Tocantins (Abaetetuba, Bagre, Baião, Barcarena, Cametá, Igarapé Miri, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba, Moju, Oeiras do Pará).	16.341	8.027	2.153	523	27.044
Marabá (Itupiranga, Jacundá, Marabá, São João do Araguaia, Tucuruí, Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Curionópolis, Parauapebas).	10.872	12.799	5.168	3.482	32.321
Araguaia Paraense (Conceição do Araguaia, Rio Maria, Redenção, Santana do Araguaia, Xinguara, São Geraldo do Araguaia, Santa Maria das Barreiras).	12.097	10.473	2.940	1.397	26.907
Tomé-Açu (Acará, Tomé Açu, Tailândia).	1.521	563	125	39	2.248
Guajarina (Bujaru, Capitão poço, Irituia, Ourém, Paragominas, Rondon do Pará, São Domingos do Capim, Concórdia do Pará, Dom Elizeu, Garrafão do Norte, Mãe do Rio).	12.330	6.964	1.689	1.079	22.062
Salgado (Colares, Curuçá, Magalhães Barata, Maracanã, Marapanin, Primavera, Salinópolis, Santarém Novo, Santo Antonio do Tauá, São Caetano de Odivelas, Vigia, São João de Pirabas).	12.107	4.746	719	195	17.767
Bragantina (Augusto Correa, Bonito, Bragança, Capanema, Castanhal, Igarapé Açu, Inhangapi, Nova Timboteua, Peixe Boi, Santa Izabel do Pará, Santa Maria do Pará, São Francisco do Pará, São Miguel do Guamá).	25.419	10.041	2.307	1.079	38.846
Belém (Ananindeua, Belém, Benevides).	46.877	43.973	18.288	13.447	122.585
Viséu (Viséu).	2.396	805	78	21	3.300

Fonte: IDESP, 1990, p. 89-93.

APÊNDICE C: Quadro 6. ConCidades/PA: principais assuntos tratados nas reuniões da gestão 2008-2010.

REUNIÃO	DATA	ASSUNTOS PRINCIPAIS
1ª Reunião Ordinária	19 de março de 2008	Discussão e aprovação de seu Regimento Interno.
2ª Reunião Ordinária	26 de maio de 2008	Composição das Câmaras Setoriais.
1ª Reunião Extraordinária	26 de junho de 2008	Eleição dos conselheiros que integrariam o Conselho Gestor do FEHIS (Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social).
3ª Reunião Ordinária	04 de setembro de 2008	Composição do Grupo de Trabalho de Acompanhamento do PEHIS (Plano Estadual de Habitação de Interesse Social) discussão e aprovação da ETAPA I – Metodologia do PEHIS.
4ª Reunião Ordinária	10 de dezembro de 2008	Debate sobre a política de realocação do Estado.
5ª Reunião Ordinária	20 de março de 2009	Debate e aprovação de resolução da Câmara de Habitação, recomendando ao Governo do Estado e aos demais entes federativos a obrigatoriedade da análise e avaliação pelo ConCidades-PA de programas relativos às políticas de desenvolvimento urbano.
6ª Reunião Ordinária	07 de julho de 2009	Discussão e aprovação da Etapa II – Diagnóstico do PEHIS.
7ª Reunião Ordinária	10 de setembro de 2009	Apresentação dos Projetos Pré-selecionados FNHIS 2009 (regularização e integração de assentamentos precários – ampliação PAC).
8ª Reunião Ordinária	16 de dezembro de 2009	Apresentação do estágio de desenvolvimento da Etapa III do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social, o Plano de Ação.
9ª Reunião Ordinária	07 e 08 de abril de 2010	Discussão e aprovação da Etapa III – Plano de Ação do PEHIS e Minuta do PL POLHIS.

Fonte: Secretaria do Conselho Estadual das Cidades do Pará.

APÊNDICE D: Quadro 7. Avanços e Limites da nova Política Habitacional referente à democratização a partir dos conselhos de habitação, a partir da visão dos atores entrevistados, segundo número de respostas.

Bloco de atores	Principais Avanços apontados sobre a democratização a partir dos conselhos de habitação	Principais Limites apontados sobre a democratização a partir dos conselhos de habitação
Representantes de Órgãos Municipais	a) Possibilidade de discussão e construção da política habitacional entre governo e diversos segmentos da sociedade (9); b) Cumprimento das determinações do SNHIS (2); c) Possibilidade de melhor fiscalização da gestão pública e aplicação de recursos pela sociedade (1).	a) Pouca participação da sociedade no conselho, devido à falta de informação e mobilização (6); b) Ocorrência de manipulação/restrrição/adiamento do conselho pelo poder executivo (3); c) Enfraquecimento/comodismo dos movimentos sociais (2); d) Não execução das definições aprovadas nos conselhos / conselhos de caráter consultivo (2); e) Conflitos políticos que travam ações da Prefeitura Municipal (1).
Representante do Governo Federal 1 (MCidades)	a) Gestão de recursos da PNH por meio de conselhos democráticos; b) A Lei do SNHIS garante ¼ das vagas para movimentos populares; c) Participação de organizações sociais na implementação das ações da política habitacional.	a) O tema da formação e qualificação de conselheiros visando à construção de conselhos mais atuantes, responsáveis e qualificados.
Representante do Governo Federal 2 (CAIXA)	a) Participação de entidades relacionadas à discussão habitacional nas decisões da política.	a) Falta de envolvimento e conscientização de grande parte da sociedade, esvaziando os espaços de participação.
Representante do Governo Estadual 1 (COHAB-PA)	a) Possibilidade de diálogo entre técnicos e representantes de movimentos sociais.	a) Necessidade de maior preparação das partes para o debate democrático
Representante do Governo Estadual 2 (COHAB-PA)	a) Não identifica que os conselhos de habitação estejam funcionando.	
Representante do Movimento Social 1	a) Avanço em direção à consolidação do direito social, ampliando as possibilidades de participação da sociedade na consolidação das políticas sociais.	a) Dificuldades de operacionalizar a participação, principalmente devido ao pouco acesso dos conselheiros à informação e formação.
Representante do Movimento Social 2	a) O desenho da nova Política permite a gestão compartilhada entre poder público e sociedade civil.	a) Postura dos gestores, e da população em geral, que ainda não compreende a concepção de gestão compartilhada.

APÊNDICE E: Quadro 8. Avanços e Limites da nova Política Habitacional referente à descentralização, mais particularmente à municipalização, a partir da visão dos atores entrevistados, segundo número de respostas.

Bloco de atores	Principais Avanços apontados sobre a descentralização / municipalização	Principais Limites apontados sobre a descentralização / municipalização
Representantes de Órgãos Municipais	a) O governo local tem maior possibilidade de identificar as necessidades habitacionais e oferecer soluções adequadas à realidade do município (9); b) A população tem maior possibilidade de cobrar do governo local, que se torna mais comprometido (3).	a) Inexistência de unidade administrativa e equipe técnica qualificada e direcionada para atuar na política habitacional no âmbito local (9); b) Baixa capacidade de investimento/inadimplência das administrações locais (3).
Representante do Governo Federal 1 (MCidades)	a) O SNHIS tem proporcionado um significativo fortalecimento do papel dos municípios, favorecendo a articulação dos três níveis de governo, visando atender às diversidades do problema habitacional do país.	a) Significativo número de municípios está desprovido de qualquer capacidade institucional para gerir programas habitacionais, enquanto uma pequena elite dispõe de possibilidades para produzir políticas descentralizadas e participativas.
Representante do Governo Federal 2 (CAIXA)	a) Os governos locais conhecem os problemas de seu município com maior propriedade, e as realidades dos municípios no Brasil são muito diversas.	a) A capacidade de um município no interior de São Paulo é muito diferente da capacidade de outro no interior do Pará, em que a maioria não tem a mínima estrutura para viabilizar a política.
Representante do Governo Estadual 1 (COHAB-PA)	Não identifica.	a) Os municípios não têm demonstrado capacidade de gestão da política habitacional, dependendo de ajuda do governo estadual e federal, além disso, os programas federais não reconhecem especificidades do problema habitacional da Região Norte, dificultando ainda mais a atuação desses municípios.
Representante do Governo Estadual 2 (COHAB-PA)	Não identifica.	a) No Pará, há pouquíssimos municípios com alguma estrutura para atuar na política habitacional, grande parte sobrevive de repasses de recursos.
Representante do Movimento Social 1	a) Os municípios devem gerir as políticas sociais, pois estão mais próximos do cotidiano da população.	a) Dificuldades dos governos municipais em gerir as políticas sociais, devido aos escassos recursos, financeiros, técnicos e materiais.
Representante do Movimento Social 2	a) Como os problemas são locais, os governos locais têm melhores condições de apontar as soluções mais adequadas à sua realidade.	a) Postura patrimonialista de muitos prefeitos.

APÊNDICE F: Quadro 9. Avanços e Limites da nova Política Nacional de Habitação, a partir da visão dos atores entrevistados, segundo número de respostas (continua).

Bloco de atores	Principais Avanços da nova Política de Habitação de Interesse Social	Principais Limites nova Política de Habitação de Interesse Social
Representantes de Órgãos Municipais	a) Incentivo/capacitação para elaboração do PLHIS (6); b) Atendimento à população de baixa renda (4); c) Publicação de informações/seleções (3); d) Ampliação da participação (3); e) Criação de um sistema nacional de habitação com participação das três esferas de governo (3); f) Ampliação/diversificação de programas habitacionais e agentes; (2).	a) Programas nacionais não reconhecem aspectos da moradia regional (4); b) Falta de apoio/interesse do poder executivo e legislativo municipal para a política habitacional (2); c) Baixa capacidade administrativa e de investimentos do poder executivo municipal (2); d) Dificuldade de acesso à informação e recursos pelos municípios de menor porte (2); e) Pouca articulação ou possível descontinuidade das ações dos/entre os três níveis de governo (2); f) Escassez de terras regularizadas e de dominialidade municipal (1).
Representante do Governo Federal 1 (MCidades)	a) Abordagem integrada das políticas urbanas a partir da criação do Ministério das Cidades; b) Reestruturação institucional e legal do setor voltado à política habitacional; c) Instituição de espaços e processos participativos, com destaque para o ConCidades; d) Organização de um sistema nacional, reunindo os agentes e os esforços dos três níveis de governo; e) Investimentos em planejamento de longo prazo (PlanHab), contratação de estudos e capacitação; f) Ampliação dos recursos de programas habitacionais para baixa renda e classe média; g) Participação do poder público e organizações sociais como agentes da política; h) Marco da política de urbanização de favelas (PAC).	a) Grande desafio para universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro; b) O setor público deve avançar na conjugação de esforços para qualificar e dar maior eficiência à implementação do SNHIS, melhorando processos de aprovação de projetos de habitação de interesse social; c) Municípios devem avançar na implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade; d) Empresários devem avançar na modernização e industrialização da cadeia produtiva, barateando a produção habitacional.
Representante do Governo Federal 2 (CAIXA)	a) Maior avanço é a possibilidade de participação da sociedade nas decisões da política habitacional.	a) Capacidade técnica dos atores envolvidos, tanto os governos locais, quanto o Governo Federal e os movimentos sociais.
Representante do Governo Estadual 1 (COHAB-PA)	a) Avanços quanto à disponibilidade de recursos, principalmente o PAC, que viabilizou o atendimento de camadas mais necessitadas da população, ampliando o volume de obras na área habitacional.	a) Recursos se voltam para o atendimento na Região Metropolitana, com menores possibilidades de aplicação em outras regiões do Pará, onde o custo da produção habitacional é mais caro, dificultando a atuação em outros municípios.

Quadro 9. Avanços e Limites da nova Política Nacional de Habitação, a partir da visão dos atores entrevistados, segundo número de respostas (conclusão).

Bloco de atores	Principais Avanços da nova Política de Habitação de Interesse Social	Principais Limites nova Política de Habitação de Interesse Social
Representante do Governo Estadual 2 (COHAB-PA)	a) O MCMV é um grande avanço, pois subsidia fortemente a habitação e realmente movimentou a economia.	a) Programas interessantes foram abandonados, como o PAR, outros só mudaram de nome; b) As constantes mudanças nas sistemáticas dos programas dificultam sua implementação pelos agentes executores.
Representante do Movimento Social 1	a) A criação do Ministério das Cidades representa um esforço do Governo Federal para integrar as políticas urbanas e construir uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; b) A constituição de espaços de construção participativa das políticas urbana, como as Conferências das Cidades e Conselho das Cidades, representa uma conquista em direção à política que o Movimento de Reforma Urbana sempre defendeu; c) Adoção do planejamento como passo inicial e a constituição de um sistema nacional, como ocorreu em outras políticas, avançando na democratização e descentralização; d) Grande inserção de recursos, comparado a outros momentos da política habitacional.	a) A dinâmica de mercado que se contrapõe à política de habitação de interesse social, levando o governo a ceder para atender interesses diferentes e opostos; b) A imensa dificuldade dos municípios para implementar a política habitacional, devido à baixíssima capacidade administrativa, técnica e de recursos; c) Situações conjunturais, como a crise econômica internacional, ou ainda o processo eleitoral, que força o governo a construir coalizões, configurando uma disputa de interesses, num momento um grupo vence e outro perde, implicando em avanços e recuos nas conquistas dos movimentos sociais.
Representante do Movimento Social 2	a) A criação do Ministério das Cidades, do FNHIS, do PlanHab constituem-se num marco histórico da política de habitação voltada ao atendimento da população com renda menor que três salários mínimos; b) Essas conquistas são um avanço enquanto política de Estado e estão consolidadas de tal modo que mesmo a mudança de governo dificilmente poderá mudar; c) O SNHIS marca uma nova atuação das organizações sociais, que antes vislumbravam a ocupação do solo urbano como única possibilidade de acesso à moradia e agora pode acreditar que construirá uma moradia agradável de se viver.	a) A máquina burocrática deve melhorar ao reconhecer que organizações sociais que passam a executar ações na área habitacional não podem ser tratadas pelos agentes financeiros da mesma forma que empresas. O governo deve capitalizar as organizações sociais de forma que estas possam desenvolver e executar projetos;

Fonte: Entrevistas realizadas com atores-chave selecionados para a fase de pesquisa qualitativa.

Obs.: O número de respostas não corresponde ao número de entrevistados. Foram realizadas entrevistas do tipo semiestruturadas, com posterior sistematização das respostas.

APÊNDICE G: ROTEIRO DA ENTREVISTA COM REPRESENTANTES DOS MUNICÍPIOS

Para todos os entrevistados

1. Qual sua avaliação sobre a Política Habitacional no Brasil, instalada a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades?
2. Você identifica avanços nessa Política Habitacional? Quais?
3. Você identifica limites nessa Política Habitacional? Quais?
4. Que avanços e limites você identifica na criação de conselhos como espaços participativos para discussão da política habitacional?
5. Que avanços e limites você identifica sobre o repasse de atribuições e responsabilidade para o governo municipal?
6. Seu município hoje tem alguma ação na área habitacional? (verificar quadro)

Só para Municípios que ACESSARAM algum recurso para produção habitacional

7. Você considera que a política habitacional do governo federal contribuiu com a execução da política habitacional de seu município? Se positivo, de que forma?
8. Como a Prefeitura conseguiu acessar o recurso para investir na área habitacional? Onde buscou informações?
9. Quais as dificuldades e os problemas enfrentados para acessar os recursos?
10. A Prefeitura teve algum apoio externo para acessar o recurso? (de Associações de Municípios ou do Governo do Estado).
11. Qual a situação da obra? Caso parada, por quê? Caso em andamento, a Prefeitura teve algum apoio externo para a execução?
12. Quais as principais dificuldades enfrentadas pela Prefeitura para implementar a política habitacional?
13. Você acha importante que a Prefeitura Municipal atue na questão habitacional?
14. Você acha que a Prefeitura de seu município pode executar ações na área habitacional sozinha ou a ajuda do Governo Estadual ou Federal é indispensável?
15. Que tipo de incentivos do Governo Federal e Estadual você acha que facilitariam a atuação da Prefeitura Municipal na área habitacional?
16. Você identifica algum incentivo desses governos, atualmente, à Prefeitura?

Só para Municípios que NÃO ACESSARAM nenhum recurso para produção habitacional

7. Você considera que a política habitacional do governo federal contribuiu com a execução da política habitacional de seu município? Se positivo, de que forma?
8. Quais as principais dificuldades que hoje limitam a atuação da Prefeitura na área habitacional?
9. Porque seu município não acessou os recursos do governo federal?
10. Você acha importante que a Prefeitura Municipal atue na questão habitacional?
11. Você acha que a Prefeitura de seu município pode executar ações na área habitacional sozinha ou a ajuda do Governo Estadual ou Federal é indispensável?
12. Que tipo de incentivos do Governo Federal e Estadual você acha que facilitariam a atuação da Prefeitura Municipal na área habitacional?
13. Você identifica algum incentivo desses governos, atualmente, à Prefeitura?

APÊNDICE H: ROTEIRO DA ENTREVISTA COM REPRESENTANTES DA COHAB-PA

1. Qual sua avaliação sobre a Política Habitacional no Brasil, instalada a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades?
2. Você identifica avanços nessa Política Habitacional? Quais?
3. Você identifica limites nessa Política Habitacional? Quais?
4. Desde a Constituição Federal 1988 e no novo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, de 2005, está estabelecido o princípio da participação. Que avanços e limites você identifica na criação de conselhos como espaços participativos para discussão da política habitacional?
5. Também a Constituição e o SNHIS colocam para as três esferas de governo a participação no enfrentamento do problema habitacional, principalmente os municípios. Que avanços e limites você identifica no que se refere à descentralização da Política Nacional, ou seja, o repasse de atribuições de gestão da política do governo central e estadual para o municipal?
6. Você considera que há diferenças marcantes ou conflitos entre os programas do FNHIS, MCMV e PAC?
7. Que estratégias o Governo Estadual tem adotado para estimular que Municípios implementem a política habitacional?
8. Os municípios paraenses são diferentes nos aspectos econômicos, sociais e de capacidade administrativa. Há algum tipo de estratégia para estimular a implementação da política habitacional diferenciada, considerando a diversidade de municípios, seja por porte populacional, ou mesmo outro tipo? Quais?
9. Qual a sua avaliação quanto ao papel dos governos estaduais no que se refere ao SNHIS?
10. Você acha que os governos estaduais deveriam ter um papel mais claramente definido no SNHIS? Que papel seria e que instrumentos poderiam ser aplicados para que estes cumprissem este papel?

APÊNDICE I: ROTEIRO DA ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DA CAIXA

1. Qual sua avaliação sobre a Política Habitacional no Brasil, instalada a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades?
2. Você identifica avanços nessa Política Habitacional? Quais?
3. Você identifica limites nessa Política Habitacional? Quais?
4. Desde a Constituição Federal 1988 e no novo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, de 2005, está estabelecido o princípio da participação. Que avanços e limites você identifica na criação de conselhos como espaços participativos para discussão da política habitacional?
5. Também a Constituição e o SNHIS colocam para as três esferas de governo a participação no enfrentamento do problema habitacional, principalmente os municípios. Que avanços e limites você identifica no que se refere à descentralização da Política Nacional, ou seja, o repasse de atribuições de gestão da política do governo central e estadual para o municipal?
6. Você considera que há diferenças marcantes ou conflitos entre os programas do FNHIS, MCMV e PAC?
7. Que estratégias o Governo Federal tem adotado para estimular que Estados e Municípios implementem a política habitacional?
8. Os municípios brasileiros são muito diferentes nos aspectos econômicos, sociais e de capacidade administrativa. Há algum tipo de estratégia para estimular a implementação da política habitacional diferenciada, considerando a diversidade de municípios, seja por porte populacional, ou mesmo por tipo de municípios, conforme sugere o PlanHab? Quais?
9. Qual a sua avaliação quanto ao papel dos governos estaduais no que se refere ao SNHIS?
10. Você acha que os governos estaduais deveriam ter um papel mais claramente definido no SNHIS? Que papel seria e que instrumentos poderiam ser aplicados para que estes cumprissem este papel?

APÊNDICE J: ROTEIRO DA ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DA SNH/MCIDADES

1. Você identifica avanços na Política Habitacional no Brasil, instalada a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades? Quais?
2. Você identifica limites nessa Política Habitacional? Quais?
3. Sobre o SNHIS/FNHIS, quais os principais avanços e limites?
4. Sobre a democratização da política habitacional por meio do SNHIS, que avanços e limites você identifica no nível federal? No nível estadual? No nível municipal?
5. Que avanços e limites você identifica no que se refere à descentralização do SNHIS, ou seja, o repasse de atribuições de gestão da política do governo central para estadual e municipal?
6. Qual a relação do SNHIS com MCMV e PAC?
7. Você considera que há diferenças marcantes ou conflitos entre o MCMV e o PAC?
8. O desenho do SNHIS prevê o repasse de recursos fundo a fundo. Isso tem se efetivado? Se não, quais os motivos?
9. Que estratégias o Governo Federal tem adotado para estimular que Estados e Municípios implementem a política habitacional?
10. Os municípios brasileiros são muito diferentes nos aspectos econômicos, sociais e de capacidade administrativa. Há algum tipo de estratégia para estimular a implementação da política habitacional diferenciada, considerando a diversidade de municípios, seja por porte populacional, ou mesmo por tipo de município, conforme sugere o PlanHab? Quais?
11. Você acha que os governos estaduais deveriam ter um papel mais definido no SNHIS? Que papel seria e que instrumentos poderiam ser aplicados para que estes cumprissem este papel?

APÊNDICE K: ROTEIRO DA ENTREVISTA PARA MOVIMENTOS SOCIAIS

1. Qual sua avaliação sobre a Política Habitacional no Brasil, instalada a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades?
2. Você identifica avanços nessa Política Habitacional? Quais?
3. Você identifica limites nessa Política Habitacional? Quais?
4. Desde a Constituição Federal 1988 e no novo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, de 2005, está estabelecido o princípio da participação. Que avanços e limites você identifica na criação de conselhos, como espaços participativos para discussão da política habitacional?
5. Também a Constituição e o SNHIS colocam para as três esferas de governo a participação no enfrentamento do problema habitacional, principalmente os municípios. Que avanços e limites você identifica no que se refere à descentralização da Política Nacional, ou seja, o repasse de atribuições de gestão da política do governo central e estadual para o municipal?
6. Você considera que há diferenças marcantes ou conflitos entre os programas do FNHIS, MCMV e PAC?
7. Você identifica estratégias que o Governo Federal e o Governo Estadual vêm adotando para estimular os Municípios a implementar a política habitacional?
8. Os municípios brasileiros e paraenses são diferentes nos aspectos econômicos, sociais e de capacidade administrativa. Você identifica algum tipo de estratégia adotada pelos governos federal e estadual para estimular a implementação da política habitacional diferenciada, considerando a diversidade de municípios, seja por porte populacional, ou mesmo outro tipo? Quais?
9. Qual a sua avaliação quanto ao papel dos governos estaduais no que se refere ao SNHIS?
10. Você acha que os governos estaduais deveriam ter um papel mais claramente definido no SNHIS? Que papel seria e que instrumentos poderiam ser aplicados para que estes cumprissem este papel?
11. Qual sua avaliação sobre os alcances e os limites dos movimentos sociais no monitoramento da implementação do FNHIS?