UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

GESTÃO LOCAL E SUSTENTÁVEL DE HABITAÇÃO DE BAIXA RENDA

MÁRIO ALBERTO BECKER

ORIENTADOR: PROF[a]. DR[a]. MARLY NAMUR

SÃO PAULO

2009

MÁRIO ALBERTO BECKER

GESTÃO LOCAL E SUSTENTÁVEL DE HABITAÇÃO DE BAIXA RENDA

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo

Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Prof[a]. Dr[a]. Marly Namur

São Paulo

2009

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

E-MAIL: mario.becker@uol.com.br

Becker, Mário Alberto
B395g Gestão local e sustentável de habitação de baixa renda/
Mário Alberto Becker. – São Paulo 2009
190 p. : Il.

Dissertação (Mestrado – Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional) – FAUUSP.
Orientador: Marly Namur

1.Habitação de Interesse Social 2. Participação comunitária 3. Sustentabilidade
I. Título

CDU 711.58

DEDICATÓRIA

Para Antonio Carlos Alves de Carvalho, *in memorian*, grande amigo e incentivador.

AGRADECIMENTOS

À dedicada orientadora, Profa. Dra. Marly Namur, à Ângela, minha esposa, aos meus filhos Felipe e Alexandre e ao meu filho mais velho Cassiano, que tanto me apoiaram nesta dissertação, agradeço profundamente.

RESUMO

BECKER, Mário Alberto. **Gestão local e sustentável de Habitação de Baixa Renda.** 2009. 190 f. Dissertação (Mestrado). Orientação: Prof[a]. Dr[a]. Marly Namur – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

O objetivo deste trabalho é contribuir para o estudo da habitação de baixa renda e a produção da mesma por meio de um processo e sistema de gestão local e sustentável. A partir do estudo da formação da pobreza no Brasil, a constatação da inibição à participação e à reivindicação do direito da função social da propriedade e a existência de um *déficit* habitacional de 7,9 milhões de moradias, são analisadas as políticas habitacionais do Brasil existentes e em construção, acrescentados os necessários conceitos de sustentabilidade, e o estágio atual de aplicação destas políticas em quatro municípios do Estado de São Paulo. Ao final é apresentado um estudo de um sistema para que os municípios possam com a participação direta dos interessados gerenciar o projeto, produção e manutenção ao longo de todo seu ciclo de vida das moradias de baixa renda.

Palavras-chave: Habitação de Baixa Renda. Habitação de Interesse Social. Participação popular. Sistemas de gestão. Agenda local. Sustentabilidade.

ABSTRACT

BECKER, Mário Alberto. **Gestão local e sustentável de Habitação de Baixa Renda**, 2009. 190 p. Dissertation (Master Degree). Orientation: Prof. Dr. Marly Namur – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

The objective of this work is to contribute to the study of low-income housing and its implementation based on sustainable local management process and system. It starts with the study of the formation of poverty in Brazil, and the identification that participation and claim to right to property is seriously restricted, with a housing deficit of 7.9 million units. Brazil's current and developing housing policies are analyzed and complemented by concepts of sustainability, with a presentation of the status of their application to four cities in the state of São Paulo. Finally, the study looks at a system to enable cities to manage the design, production and lifecycle maintenance of low-income housing, with local and direct participation of its stakeholders.

Keywords: Low income housing. Popular housing. Management systems. Popular participation. Local agenda. Sustainability.

LISTA DAS FIGURAS

Figura 1. Charge de Santiago ilustrando o mesmo velho discurso. 48

Figura 2. Elementos de uma habitação digna 68

Figura 3. Desdobramento do Plano de Habitação de Baixa Renda 157

Figura 4. Sistema Integrado de Gestão de Habitação de Baixa Renda.....166

Figura 5. Casa Ecologicamente Correta CDHU - CREA-RS Dez 2008.....174

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Evolução de Habitantes no Brasil – 1500 a 1930. 23

Tabela 2. Evolução de Habitantes no Brasil – 1940 a 2000[4]. 24

Tabela 3. Entrada de Imigrantes no Brasil até 1960 24

Tabela 4. Evolução por Raça/Etnia/Cor da Pele.. 25

Tabela 5. Estatística de Braços Livres no Brasil em 1875 27

Tabela 6. *Déficit* Habitacional Consolidado 103

Tabela 7. Custos de Atendimento 104

Tabela 8. Consolidação de custos resolução do *déficit* 105

Tabela 9. Quadro de Investimentos no quadriênio 2001/2004 106

Tabela 10. Receita prevista para os próximos quadriênios 106

Tabela 11. Estrutura Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação SDUH 2006 111

Tabela 12. Indicadores para Avaliação e Monitoramento do Plano Municipal de Santo André ... 117

Tabela 13. *Déficit* Habitacional Municípios da Bacia do Juqueri 130

Tabela 14. *Déficit* habitacional dos municípios CIMBAJU e Santo André 131

Tabela 15. Unidades habitacionais construídas em Mogi das Cruzes 143

LISTA DAS SIGLAS E ABREVIATURAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACV	Análise de Ciclo de Vida
APA	Área de Proteção Ambiental
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
APM	Área de Proteção dos Mananciais
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEF	Caixa Econômica Federal
CEP	Código de Endereçamento Postal
CIMBAJU	Consórcio Intermunicipal da Bacia do Juquery
CIAM	Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
CONFEA	Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
COHAB	Cooperativa Habitacional
CONSEG	Conselho Comunitário de Segurança
CREA-RS	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Rio Grande do Sul
EIA	Estudo prévio de Impacto Ambiental
EIV	Estudo prévio de Impacto de Vizinhança
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FAU USP	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FUPAM	Fundação para a Pesquisa Ambiental
GRAPROHAB	Grupo de aprovação de projetos habitacionais
HIS	Habitação de Interesse Social

HMP	Habitação Moradia Popular
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IBOPE	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano da ONU
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
IPCC	*Intergovernmental Panel on Climate Change*
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização Não Governamental
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PBQP –H	Programa Brasileiro de Produtividade e Qualidade – *Habitat*
PIB	Produto Interno Bruto
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PMH	Plano Municipal de Habitação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (no Brasil)
PPA	Plano Plurianual
PSA	Prefeitura Santo André
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

SECOVI	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais
SEHAB	Secretaria Municipal da Habitação São Paulo
SEMASA	Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André
SEMPLA	Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo
SM	Salário Mínimo
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UNEP	*United Nations Environment Programme*
ZEIA	Zonas Especiais de Interesse Ambiental
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

Introdução..... 15

1. Por que os pobres não têm acesso à habitação?..... 21

1.1. Definição de Pobreza 22

1.2. Como se formou, quantitativamente, a pobreza no Brasil..... 22

1.3. Aspectos da Formação da Pobreza no Brasil de 1500 a 1930..... 27

1.3.1 Gilberto Freyre em Casa Grande & Senzala: A Miscigenação 27

1.3.2. A Tristeza em "Retrato do Brasil" de Paulo Prado 32

1.3.3. O homem cordial em "As Raízes do Brasil", de Sérgio Buarque de Holanda..... 33

1.3.4. Mercado Externo: a Formação do Brasil Contemporâneo, de Caio Prado Jr..... 36

1.3.5. Concentração de renda: "Formação Econômica do Brasil", de Celso Furtado..... 40

1.3.6. O Patronato Predatório: Os Donos do Poder, de Raymundo Faoro 45

2. Habitação de Baixa Renda: situação e legislação recente..... 51

2.1. A questão habitacional no Brasil 52

2.2. A situação quantitativa da habitação de baixa renda 55

2.2.1. Família e Moradia..... 55

2.2.2. *Déficit* Habitacional..... 58

2.3. A legislação recente..... 61

2.3.1. Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001, Estatuto da Cidade e a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de Setembro de 2001 61

2.3.2. SNHIS- Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social 67

2.3.3. Lei do Saneamento Básico 78

2.3.4. A inversão necessária: Grupos de Projeto..... 83

2.4. Sustentabilidade e Responsabilidade Social 84

2.4.1. Desenvolvimento Sustentável..... 84

2.4.2. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM 85

2.4.3. Responsabilidade Social e o Compromisso das Organizações e Empresas..... 87

2.4.4. Organizações locais 90

2.4.5. Conceito de planejamento de bairros..... 90

2.4.6. A Arquitetura Sustentável e a habitação de baixa renda 91

3. Gestão de habitação dos municípios..... 94

3.1. Questões a verificar: a gestão de habitação dos municípios 94

3.2. A questão da habitação no município de Santo André 97

3.2.1. Plano Diretor Participativo de Santo André 97

3.2.2. O Plano Municipal de Habitação de Santo André..... 101

3.2.3. Diagnóstico do *déficit* habitacional e o planejamento de recursos 102

3.2.4. Estrutura de pessoal dedicada à questão da habitação..... 110

3.2.5. Gestão Participativa..... 111

3.2.6. Práticas desenvolvidas pelo Município de Santo André..... 112

3.2.7. Situação atual da Gestão do Plano Municipal de Habitação 116

3.2.8. Saneamento e Arquitetura Sustentável 119

3.3. A questão da habitação no município de Franco da Rocha 121

3.3.1. Plano Diretor Participativo de Franco da Rocha 123

3.3.2. Situação atual da questão habitacional em Franco da Rocha 128

3.3.3. Participação Popular em Franco da Rocha..... 137

3.3.4. Saneamento e Sustentabilidade 137

3.4. Situação habitacional no Município de Mogi das Cruzes..... 141

3.4.1. Plano Diretor Participativo..... 141

3.4.2. Gestão Participativa no Plano Diretor 142

3.4.3. Plano Municipal de Habitação..... 142

3.4.4. Saneamento e Sustentabilidade 146

3.5. Situação habitacional no município de Barra do Chapéu 146

3.5.1. Plano Diretor de Barra do Chapéu..... 147

3.5.2. Plano de Habitação 148

3.5.3. Encaminhamento de uma solução para a questão habitacional 149

4. Proposta de Plano Operacional de Habitação de Baixa Renda..... 152

4.1. A Formação do Mercado de Baixa Renda..... 152

4.2. Desdobramento do Plano de Habitação de Baixa Renda 155

4.3. O Grupo Gestor Integrado Local..... 159

4.4. Sistema de Gestão de Habitação de Baixa Renda. 165

4.5. Sustentabilidade na gestão de habitação de baixa renda 167

4.5.1. Arquitetura Sustentável em projetos de habitação de baixa renda 167

4.5.2. Sustentabilidade em Habitação de Interesse Social..... 172

Conclusão..... 176

Bibliografia..... 182

INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como objeto de estudo, a partir de marcos regulatórios recentes, verificar a aplicação da política de habitação em 4 municípios brasileiros. Procura contribuir para o estudo da habitação de baixa renda, trazendo em pauta a participação popular, um órgão municipal local especializado, e a utilização de gestões e processos sustentáveis.

A gestão municipal de habitação deve ter no seu horizonte alcançável, a eliminação do *déficit* habitacional local, executando a construção de moradias de baixa renda e a respectiva urbanização, dentro da condição de que estas sejam sustentáveis durante todo o seu ciclo de vida.

Segundo David Harvey, o urbano é onde se dão as interações espaciais e sociais, provocadas pela articulação da produção, circulação e consumo. É no espaço urbano que o homem se transforma a si e ao meio ambiente, lutando pela vida e apropriando-se do produto de seu trabalho.

É no espaço de todos que acontece a segregação espacial. Flavio Villaça diz “a força mais poderosa atuando sobre a estruturação do espaço intra-urbano tem origem na luta de classes pela apropriação diferenciada das vantagens e desvantagens do espaço construído e na segregação espacial dela resultante”. A segregação torna-se um agente “necessário” para o exercício da dominação social, ideológica, política e econômica.

É bem clara a constatação de que a periferia das cidades reproduz, no território, a segregação social da população. A demonstração física disto está contundentemente colocada na cidade de São Paulo, onde as pessoas sem recursos foram, ao longo das últimas décadas, destinadas à periferia.

Na cidade de São Paulo encontramos a situação em que temos 2, 329 milhões de moradores excluídos, vivendo em favelas (dados de 2008 do HABI- Secretaria Municipal de Habitação São Paulo). Isto significa a necessidade de urbanização e construção de 650.000

moradias, só na cidade de São Paulo. Some-se a este *déficit*: a poluição, a pouca qualidade de vida, a expansão rarefeita que gera os vazios urbanos, a especulação imobiliária, os problemas de circulação viária, e a violência urbana, fortemente vinculada a um processo de desumanização da cidade.

Na Conferência Municipal da Cidade de São Paulo, em 18 de Agosto de 2005, todas estas questões foram refletidas. Na sala 2 - Participação e Controle Social- na qual estavam mais de 150 populares, dos quais 40 participaram ativamente, manifestando-se sobre a sua necessidade principal, a moradia. Presente na ocasião compartilhei intimamente da urgência da reivindicação. Resolvi integrar-me e estudar os processos e mecanismos de um sistema que permita aos municípios fazerem a gestão local da habitação, com a participação das pessoas diretamente interessadas. E assim, multiplicar a velocidade de solução do *déficit* habitacional, aplicável não só para o município de São Paulo, mas também para outros municípios.

Ao visitarmos o projeto de reurbanização e saneamento de Guarapiranga em São Paulo, no Jardim Iporanga/Esmeralda, constatamos a dificuldade que as pessoas de baixa renda têm de expressar-se sobre suas próprias necessidades, e também de se reunirem para melhor reivindicá-las. Foi lá que tomei contato com o que me conduziu ao estudo das causas desta inibição, e também aos fatos que provocam na sociedade, esta exploração e segregação.

A participação popular, em seus próprios projetos, não é só desejável como necessária. No entanto, ainda existe este passo inicial. Inibidos e paralisados pelas circunstâncias de sua própria situação de carência, falta-lhes a condição de coragem e esclarecimento para efetivamente participar e reivindicar sua moradia digna.

Neste mesmo projeto tomamos, primeiramente, conhecimento das condições técnicas de saneamento de Guarapiranga e do seu alcance para toda uma comunidade e município. Informados dos baixos índices de atendimento dos serviços sanitários no país, principalmente o tratamento de esgotos, concluímos que a questão ambiental mais importante no Brasil de

hoje é a do saneamento básico. Ficou evidente, nesta ocasião, que a universalização dos serviços de saneamento básico, deve ser meta primordial de todos os níveis governamentais do Brasil, para a próxima década.

Mas tudo isto não é uma novidade para o mundo. Para combater a pobreza, foram estabelecidos em 2000, pela ONU e 191 países, os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). O objetivo de número 7 - garantir a sustentabilidade ambiental – é traduzido por três metas a serem perseguidas pelos países signatários. A primeira é uma meta pública e política, que pede para integrar os princípios de desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais. As duas outras são metas físicas, para as quais será necessário um grande esforço dos países do planeta: - até 2015 reduzir pela metade a proporção da população sem acesso permanente e sustentável à água potável segura. A segunda meta - alcançar até 2020 uma melhoria significativa nas vidas de pelos menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados. Para esta última, a parte que corresponde ao Brasil é no mínimo proporcional à sua parcela na população mundial que é de 3%. Assim, a meta brasileira é melhorar a vida de 3 milhões de moradores em favelas. Isto significa urbanizar, sanear e construir cerca de 1 milhão de moradias de família de baixa renda.

É este o cerne da questão aqui pensada e para a qual desejamos contribuir, de alguma forma, dedicando nossa atenção para o trato deste enorme e intrincado problema social brasileiro.

Assim, desejamos verificar como alguns municípios estão realizando os seus planos de habitação para as pessoas de baixa renda, observar os fatores que impedem o acesso da classe pobre aos projetos e financiamentos da sua moradia, ali no local onde vivem e mantém suas relações sociais e de trabalho. Procuramos também avaliar, nestes planos, os critérios adotados ao que se refere à sustentabilidade e saneamento.

O estudo foi realizado em 4 municípios, sendo 3 deles pertencentes à região metropolitana de São Paulo. Trata-se das cidades de Santo André, Franco da Rocha, Mogi das Cruzes e do município com o menor IDH do Estado de São Paulo, Barra do Chapéu. Estes municípios foram objeto de nossos trabalhos durante o mestrado e a escolha de seus nomes se fez por este motivo. Na cidade de Santo André realizamos um estudo sobre a reurbanização da ex-favela de Sacadura Cabral. Em Franco da Rocha trabalhamos com uma equipe de Projetos da FAU USP para o Complexo Psiquiátrico do Juquery. Barra do Chapéu porque pertencemos à equipe da FAAP- Faculdade Armando Álvares Penteado - de São Paulo, que realizava o Plano Diretor daquela pequena cidade.

O impulso inicial foi no dia em que falei com Antônio Carlos Alves de Carvalho, velho aluno da FAU, e primeiro presidente do Grêmio Acadêmico da FAU USP. Contei-lhe da minha vontade de desenvolver um tema que envolvesse habitação de baixa renda. Ele estendeu-me um livro manuseado e amarelecido pelo tempo, publicado em 1965, pelo Diretório Acadêmico da Escola de Arquitetura da UFMG, com o título de *Carta de Atenas,* e disse simplesmente: “Siga, está tudo aí!”. Assim, com base neste sábio conselho, organizamos o nosso estudo que se estruturou assim:

No primeiro capítulo foram verificadas as possíveis causas históricas, ideológicas e sociais que resultaram na falta de acesso da população pobre à moradia digna. Pesquisamos as ideologias vigentes em cada época, que causaram a formação desta camada enorme da população carente entre outras coisas, de moradia. Estudamos a formação da pobreza desde 1500 até 1930, nos clássicos autores Caio Prado Júnior, Gilberto Freyre, Sergio Buarque de Holanda, Celso Furtado e Raymundo Faoro, procurando vislumbrar as causas formadoras da exclusão social no Brasil.

Para o segundo capítulo apresentamos a questão habitacional de baixa renda com a situação atual, o seu *déficit* habitacional, e destacamos os pontos mais importantes da recente

legislação urbana e habitacional. Buscamos os principais pontos do Estatuto da Cidade, do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e a lei do Saneamento Básico. Terminamos o capítulo com a descrição dos pontos importantes e atuais sobre a Sustentabilidade e a Responsabilidade Social.

No terceiro capítulo foi analisada a situação em quatro municípios. Desde a aplicação dos planos diretores, a existência do plano municipal de habitação e o desdobramento deste plano até a execução operacional dos projetos de habitação. Verificou-se também, a criação de caminhos para a gestão democrática destes planos que permitam a participação popular, o acesso das classes mais pobres à sua moradia digna e a sua presença junto aos planos de habitação. Procuramos também verificar a intenção de se garantir a sustentabilidade ambiental dos projetos.

No quarto capítulo, trazemos um possível caminho para os órgãos dos governos municipais trabalharem em conjunto com a população, na questão da habitação de baixa renda, apresentando um sistema de gestão da habitação, aplicado localmente e respeitando os princípios de desenvolvimento e arquitetura sustentável.

A conclusão versa sobre a necessidade de pressionar as entidades governamentais para investir na habitação de baixa renda e iniciar o círculo virtuoso da sua construção e o aumento da inclusão social, através da diminuição da segregação espacial. Acreditamos que os mecanismos e instrumentos legais, como o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Participativo, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Plano de Saneamento Básico, estão devidamente colocados nos diversos municípios. Necessitamos agora, de pronto, realizar o planejamento, a gestão e a ação local com um agente de confiança, junto aos moradores, que garantirá aos mesmos, o acesso em todas as etapas: do projeto à construção e manutenção de sua moradia. Que este agente local seja dotado de poderes reais para garantir o

alcance das metas propostas na construção de moradias. E que o alcance destas metas seja obtido com a participação constante e permanente do maior interessado: o morador.

A Metodologia usada, a partir do quadro de referência montado para a definição do tema: “Acesso à habitação, gestão local de moradia de baixa renda e sustentabilidade” foi tomar conhecimento do objeto de estudo, procurando apreendê-lo do ponto de vista teórico conceitual, para depois proceder à investigação em campo. Em seguida, partir para: a) definição da amostra; b) coleta de informações; c) Interpretação dos atores sociais: agentes institucionais, políticos, população organizada; d) organização do banco de informações; e) realização do estudo da articulação das análises teórica e empírica e a avaliação dos resultados. Os instrumentos de análise utilizados foram: pesquisa bibliográfica, pesquisa de documentos formais, participações em seminários, reuniões de bairros, reuniões em municípios, e também na esfera estadual. Viagens aos locais estudados, conversas individuais com moradores de invasões, líderes de bairros, entrevistas e visitas.

1. Por que os pobres não têm acesso à habitação?

Sempre é motivo de profunda inquietação, a grande porcentagem de excluídos da sociedade brasileira. Temos hoje um contingente de 20% das famílias do Brasil morando em 9,5 milhões de domicílios, cerca de 32 milhões de pessoas, que são *os mais pobres* do Brasil e que tem uma renda familiar mensal de até 1,5 salários mínimos[1].

O *déficit* habitacional chega ao fabuloso número de 7,9 milhões de moradias. Estes dados são do ano de 2006, aferidos pela Fundação João Pinheiro. Por ser assim tão elevado o número de brasileiros que não possuem o que a Declaração dos Direitos Humanos, há mais de sessenta anos, considera como direito básico do homem - o direito de morar com dignidade - surge a pergunta: o que os impede de ter acesso aos projetos e financiamentos da sua moradia? O que é certo é que este número não é de hoje. Ele vem se somando, historicamente.

A partir da observação de dados históricos da formação da população pobre brasileira, das questões sociais como educação, desigualdades raciais, segregações, e as demais questões políticas, econômicas, jurídicas e ambientais, é que se pode chegar a uma resposta, mais ou menos satisfatória. Vamos procurar verificar qual o principal motivo histórico da inibição dos pobres a se manifestarem sobre este fato de primeira necessidade: a moradia digna.

Assim, historicamente, aquilo que envolve todo o aspecto social da pobreza- esta população excluída e que passaremos simplesmente a denominar de *pobres*, buscando usar esta palavra sem preconceito - vamos procurar nas ideologias vigentes, em cada época, o que causou no Brasil, a formação desta camada de população excluída, e quais circunstâncias a levaram à segregação.

Fomos aos clássicos autores, Caio Prado Júnior, Gilberto Freyre, Sergio Buarque de Holanda, Celso Furtado e Raymundo Faoro, estudar a formação da pobreza, de 1500 até 1930.

[1] Dados do IBGE-PNAD 2006- Pesquisa Nacional por Amostragem em Domicílio

O propósito foi trazer à tona e compreender os fatos apontados na literatura, tendo sempre em mente a situação brasileira atual, como meio de comparação e avaliação. A intenção da busca era tratar do problema com verossimilhança e dentro dos três pilares da sustentabilidade: social, econômico e ambiental.

1.1. **Definição de Pobreza**

Para trazer à luz uma definição de pobreza, várias fontes foram consultadas. A que mais ressalta o estado de pobreza, com sabedoria aliada ao sentimento, é esta, vinda do Banco Mundial, no ano de 2000:

> Pobreza é fome. Pobreza é falta de abrigo. Pobreza é estar doente e não ter condições de ir ao médico. Pobreza é não ter condições de ir à escola e não saber ler. Pobreza é não ter um emprego, é temer o futuro, viver um dia de cada vez. Pobreza é perder uma criança para uma doença causada pela água poluída. A pobreza, geralmente tem a face de uma mulher. Pobreza é a falta de poder, falta de representação e de liberdade. (Banco Mundial "*Voices of the Poor*")

1.2. **Como se formou, quantitativamente, a pobreza no Brasil**

Para que possamos entender a formação da pobreza neste país, o enorme contingente a que hoje chegamos, é preciso olhar o começo de tudo.Com a demonstração dos dados a seguir, poderemos pensar sobre a trajetória histórica da demografia brasileira, incluindo as imigrações. Já no ano de 1500, na época do descobrimento, e da formação das capitanias hereditárias, no início de nossa formação, o Brasil tinha 4.500.000 indígenas[2]. Este é um número aceito, mas não tem comprovação científica. É importante ter em mente que "índio bárbaro", não domesticado, não constava da contagem até o ano de 1872, quando ocorreu o

[2] Ribeiro, Berta G. 1983. "Quantos seriam os índios das Américas?" Revista Ciências. 1, n° 6. Páginas 54-60.

primeiro censo efetivo, no Brasil[3]. Assim, os dados acima colocados são estimativos, mas servem para dar uma idéia quantitativa e comparativa.

EVOLUÇÃO de HABITANTES no BRASIL. 1500 a 1930		
Ano	Habitantes	Fato histórico relacionado
1550	15.000	Início colonização
1600	100.000	Extração, cana de açúcar
1700	300.000	Colonização efetiva
1766	1.500.000	Mineração ouro
1780	2.500.000	Tiradentes
1800	3.300.000	Maior colônia portuguesa
1810	4.000.000	Dom João VI
1820	4.700.000	Independência
1830	5.300.000	Abdicação Dom Pedro I
1840	6.200.000	Maioridade Dom Pedro II
1850	7.300.000	Extinção Tráfico Negreiro
1860	8.500.000	Guerra do Paraguai
1872	10.000.000	Capitalismo Agrícola, café
1890	14.000.000	Escravatura
1900	17.500.000	República
1920	30.500.000	Industrial, Urbano

Tabela 1. Evolução de Habitantes no Brasil – 1500 a 1930[4].

Os dados da tabela demonstram a enorme evolução demográfica que teve o Brasil nos últimos 70 anos. Também podemos ver a passagem do país rural para um país urbano.

[3] Para comparação, em 1527, por ordem de Dom João III, foi realizada uma contagem em Portugal que teve como resultado, de 1.200.000 habitantes. No primeiro censo efetivo realizado em Portugal, em 1890, havia então 5.000.000 de habitantes. Hoje, 2008, Portugal tem cerca de 11 milhões de habitantes.

[4] As tabelas de 1 a 4 foram montadas a partir das informações contidas em PRADO JR, 1994: 35-70; IBGE, 2000:1-232 e REVISTA CIÊNCIA HOJE,2000:16-25.

EVOLUÇÃO HABITANTES BRASIL 1940-2000			
Ano	Habitantes	Rural	Urbano
1940	41.200.000	28.200.000	13.000.000
1950	52.000.000	33.000.000	19.000.000
1960	70.000.000	39.000.000	31.000.000
1970	93.000.000	41.000.000	52.000.000
1980	119.000.000	39.000.000	80.000.000
1991	147.000.000	36.000.000	111.000.000
1996	157.000.000	34.000.000	123.000.000
2000	170.000.000	28.000.000	142.000.000*

Tabela 2. Evolução de Habitantes no Brasil – 1940 a 2000[4].

Para este crescimento, muito contribuíram, as imigrações realizadas entre a metade do século XIX e o início do século XX, conforme podemos verificar na tabela abaixo:

ENTRADA DE IMIGRANTES NO BRASIL			
AMARELOS		República	
Amarelos		230.000	230.000
BRANCOS	Brasil Colônia 1500-1810	Império e República 1850-1960	
Portugueses	465.000	1.730.000	2.195.000
Italianos		1.620.000	1.620.000
Espanhóis		695.000	695.000
Alemães		250.000	250.000
Total Brancos	465.000	4.295.000	4.760.000
NEGROS	Brasil Colônia 1550-1810	Império 1810-1857	TOTAL
Escravos Negros	2.480.000	1.145.000	3.625.000
Total Imigração	2.945.000	5.670.000	8.615.000

Tabela 3. Entrada de Imigrantes no Brasil até 1960[4]

De uma matriz fundamental iniciada em 1500 e composta de 4.500.000 índios, de 3.625.000 negros escravos e de 4.760.000 brancos, tivemos o seguinte resultado de um povo miscigenado:

EVOLUÇÃO POR RAÇA/ETNIA/COR DA PELE				
Brasil Colônia				
Habitantes no ano:	1500	1800		
Ameríndia	4.500.000	800.000*	*domesticados	
Branco/Pardo		1.200.000		
Negra		1.000.000		
Total		3.000.000		
Brasil Império e República			Censo	Amostra
Habitantes no ano:	1871	1890	1991**	2006**
Amarelos			600.000	900.000
Ameríndios	400.000	400.000	300.000	400.000
Brancos	3.900.000	6.300.000	75.000.000	93.000.000
Negros	2.000.000	2.100.000	7.300.000	13.000.000
Pardos	4.300.000	5.900.000	62.300.000	80.000.000
Total	10.000.000	14.000.000	147.000.000	187.300.000
** Estes dados sociais vem de autodeclaração				

Tabela 4. Evolução por Raça/Etnia/Cor da Pele[4].

Confirmados agora, segundo pesquisa de DNA, realizada no Brasil e divulgada pela BBC de Londres em 2007, o Brasil possui: Brancos com porcentagem de índio: 27% da população brasileira. A patrilinhagem é européia, a matrilinhagem é 60% ameríndia e africana.

Este resultado vem corroborar e ratificar em números claros e objetivos, o que foi escrito nos livros estudados e citados na introdução. O índio foi "engolido" por nós. O negro foi exterminado e degredado pelo excesso de trabalho e pelas doenças. Intuitivamente diversos autores brasileiros, entre 1930 e 1950 concluíram sobre o que agora se confirmou em números pela técnica moderna, a análise de DNA[5].

[5] Notícia veiculada em 30 de maio de 2007, pela BBC Brasil.(www.uol.com.br)

É interessante notar que nesta análise, liderada pelo geneticista Sérgio Pena (UFMG)[6] metade dos negros brasileiros tem pelo menos um ancestral europeu. Isto por parte de pai. Na ancestralidade materna, os números se invertem. Para Sérgio Pena, os resultados demonstram a "assimetria sexual" nos cruzamentos que deram origem ao povo brasileiro. Há uma predominância de europeus nas linhagens paternas e nas linhagens maternas temos africanas, ameríndias e, em menor grau, européias. É a confirmação genética dos indícios históricos de que nos tempos do Brasil Colônia prevaleciam os relacionamentos sexuais entre os colonizadores europeus - que vinham em grupos de muitos homens e poucas mulheres - e as mulheres nativas (ameríndias) ou trazidas como escravas da África.

Um quadro elaborado em 1875 pelo senador Joaquim Floriano de Godoy, considerado bastante fidedigno, é apresentado por Alberto Passos Guimarães, como a primeira estatística de “desemprego” do Brasil. Mostra já, naquela ocasião a existência de uma grande massa (57% do total da tabela) de pobres de diversas origens étnicas, escravos ou não, sem fonte de subsistência. Pode-se verificar também que em quase todas as províncias – que o número de trabalhadores livres superava o de trabalhadores escravos[7].

[6] Analisou-se os cromossomos Y dos 120 indivíduos em busca do ancestral paterno mais distante de cada um deles. Comparando o cromossomo Y dos 120 brasileiros de São Paulo com as informações de um banco com dados sobre populações de todo o mundo, os pesquisadores conseguiram identificar a origem do ancestral mais distante de cada um, no grupo. Apesar da pele negra, esses parentes distantes de 60 indivíduos (50%) vieram da Europa. Saíram da África os ancestrais de 58 (48%) e da própria América, apenas 2 (1,6%).102 (85%) dos 120 estudados têm conjuntos de seqüências genéticas (haplogrupos) tipicamente africanos. Apenas quatro (2,5%) dos negros que fizeram parte da pesquisa têm uma ancestral materna proveniente da Europa e 14 (12,5%), da América

[7] Tabela citada em SCHWARTZMANN, 2004

	Braços livres empregados na lavoura	Braços escravos empregados na lavoura	Braços livres desocupados (de 13 a 45 anos de idade)
Minas Gerais	278.588	288.767	1.032.314
Ceará (antes da seca)	174.482	7.767	227.139
São Paulo	252.579	60.612	308.581
Bahia	376.548	82.957	526.528
Pernambuco	229.769	38.714	400.583
Rio de Janeiro	131.204	141.723	327.438
Total	1.434.179	650.540	2.822.583

Tabela 5. Estatística de Braços Livres no Brasil em 1875

A população do Brasil continua crescendo, a uma taxa menor, mas ainda grande, a cada ano[8].

1.3. **Aspectos da Formação da Pobreza no Brasil de 1500 a 1930**

Do Descobrimento até o fim da República Velha, em 1930, utilizamos o estudo dos livros básicos da formação do povo brasileiro para trazer à luz as causas, fatos e atos históricos observados e citados por estes autores, que vieram contribuir, direta ou indiretamente, para a formação da pobreza no Brasil. Foram analisados os três pilares: social, econômico e ambiental. No aspecto social, examinamos o homem, a família e a moradia. No aspecto econômico, os itens relacionados com exploração e segregação e no aspecto ambiental, a própria pobreza e os seus impactos.

1.3.1 Gilberto Freyre em Casa Grande & Senzala: A Miscigenação

O livro de Gilberto Freyre, Casa Grande & Senzala, analisa as características do povo brasileiro, na formação da raça, da cultura e da miscigenação do povo brasileiro, ocorrida entre as raças portuguesas, ameríndias e as negras, oriundas da África.

[8] Conforme o documento - Brasil IBGE 2007 - tivemos 2.750.000 nascimentos registrados. Acredita-se que deve ter ocorridos outros 300.000 nascimentos não notificados. O número absoluto diminuiu, pois em 2006 foram 2.800.00 e em 2005 foram 2.900.000 nascimentos. Como em 2007 tivemos 1.046.000 óbitos (595 mil homens, 437 mil mulheres) o saldo anual é de 1.650.000 habitantes/ano.

Freyre vê o negro e o mulato no seu justo valor, separado dos traços da raça, dos efeitos do ambiente ou da experiência cultural. Diferenciou Raça e Cultura, separando efeitos puramente genéticos dos de influência sociais, de herança cultural e de meio.

Durante todo a obra, trata da diferença entre raça e cultura, e entre hereditariedade de raça e hereditariedade de família. Mencionado por Freyre, Spengler diz que uma raça não se transporta de um continente a outro. Seria necessário que com ela se transportasse o meio físico. Diz ainda, que o tipo de habitação apresenta valor histórico social, superior ao da raça. "A esta energia do sangue - diz ele - que imprime traços iguais durante séculos, deve-se acrescentar a força cósmica, misteriosa, que enlaça num mesmo ritmo os que convivem estreitamente unidos" (FREYRE apud SPENGLER, 2006:36)

Esta força, na formação brasileira foi a casa-grande que foi centro de coesão patriarcal e religiosa e ponto de apoio para a organização nacional, como bem podemos ver na perfeita descrição deste conceito:

> A casa-grande completada pela senzala representava todo um sistema econômico, social, político: de produção (monocultura latifundiária); de trabalho (a escravidão); de transporte (carro de boi, o bangüê, a rede, o cavalo); de religião (catolicismo de famílias, com capelão subordinado ao *pater famílias*, culto dos mortos etc.); de vida sexual e de família (patriarcalismo polígamo); higiene de corpo e casa ("o tigre" a touceira de bananeira, o banho de rio, o banho de gamela, o banho de assento, lava-pés); de política (o compadrismo). Foi ainda fortaleza, banco, cemitério, hospedaria, escola, santa casa de misericórdia, amparando os velhos e as viúvas, recolhendo órfãos (FREYRE, 2006:36)

O português que aqui veio conquistar o Brasil tinha a compleição miúda, do sul de Portugal. Era flexível, sem ideais absolutos e sem preconceitos. Foi o colonizador que melhor confraternizou com as ditas *raças inferiores*. Era dotado de uma espécie de "plasticidade social", diz Freyre, maior no colonizador português que em outros. E ainda, "*com menos rigidez de caráter e com tradição pegajenta de inépcia, estupidez e salacidade"*. O autor fala em uma tendência para a libertinagem.

No Brasil, a escassez do capital "homem" foi suprida pelos portugueses. Freyre observa que o invasor (português) pouco numeroso teria logo servido-se do índio para suas necessidades de guerra, trabalho, desbravamento do sertão e gerando filhos nas índias, formando família. Em meio às índias nuas, faziam ali um "cristianismo liricamente social", palavras de Freyre. A certa altura, o autor surpreende o leitor com a frase *"O ambiente em que começou a vida brasileira foi de quase intoxicação sexual."*

É certo que sobre a mulher gentia, fundou-se nos séculos XVI e XVII, o grosso da sociedade colonial, em um grande mestiçamento, que os padres da Companhia regularizaram em casamento cristão. A família rural, no século XVII foi o órgão de formação social brasileiro, inclusive político. Através do oligarquismo ou nepotismo, que aqui chocou-se contra o clericalismo dos padres jesuítas, pois estes queriam fundar uma *santa república teocrática dos índios domesticados para Jesus*. (FREYRE, 2006: 85)

Era uma sociedade baseada menos pela consciência de raça, e muito mai pela religião, que se transformou em um sistema de "profilaxia social e política". Ser católico era ser gente. Quem não era crente era animal ou inimigo. O infiel é tratado como inimigo. Por este motivo, a necessidade de catequização do indígena. Assim, foram desde o primeiro século, elementos decisivos de formação natural, as grandes famílias proprietárias e autônomas, senhores de engenho "com altar e capelão e índios de arco e flecha e negros com arcabuzes dentro de casa", observa Freyre.

É de se notar que o autor, já em 1933, faz uma observação de cunho ecológico. Assim tivemos a monocultura absorvente no litoral e a pecuária exclusivista no sertão. Milho, farinha de mandioca, era sua alimentação básica. O padrão alimentar era pobre, sem o trigo e sua imensa diversidade pratos. E, ainda a falta de carne fresca, de leite, ovos e legumes. Decorrente da monocultura, o mau regime alimentar de um lado e de outro um clima com o qual não conseguiam se adaptar forma-se uma sociedade em que estes fatores agem sobre o

desenvolvimento físico e sobre a eficiência econômica do brasileiro. Freyre fala sobre a melhor nutrição dos extremos, senhores de engenho e escravos:

> A mesma economia latifundiária que tornou possível o desenvolvimento de parte do Brasil envenenou-o e perverteu-o nas suas fontes de nutrição e vida. Melhores alimentados nesta sociedade escravocrata eram os extremos: os brancos da casa-grande e os negros das senzalas. Por incrível que possa parecer o escravo negro foi o elemento melhor nutrido em nossa sociedade patriarcal, porque aqui teve os senhores de engenho o seu arremedo de taylorismo, pois precisam tirar do escravo, comprado caro, o seu maior capital, o máximo de esforço útil, e dispensavam a eles uma alimentação farta e reparadora. (FREYRE, 2006: 96)

São várias as teses apontadas que se agregam para justificar a degeneração do homem brasileiro de então. O clima, a miscigenação, os abusos dos jejuns do cristianismo, a sífilis (como dizem em triste trocadilho: *o Brasil sifilizou-se antes de civilizar-se*).

Observa o autor de Casa Grande e Senzala, que a sífilis, depois da má nutrição, era "a mais deformadora da plástica e a mais depauperadora da energia econômica do mestiço brasileiro" ainda mais do que a miscigenação e continua: "A tara étnica inicial dos portugueses com as índias foi também a tara sifilítica inicial. (trazida pelos portugueses da Índia e franceses). E sobre a população média, dos mais débeis e incapazes agia sobre eles a fraqueza de gente desnutrida, anêmica. As verminoses, a sífilis:

> E quando toda esta inútil população de caboclos e brancarões, mais valiosa como material clínico do que com força econômica, se apresenta no estado de miséria física e de inércia improdutiva em que surpreenderam Miguel Pereira e Belisário Pena, os que lamentam não sermos puros de raça nem o Brasil região de clima temperado o que logo descobrem naquela miséria e naquela inércia é o resultado de coitos para sempre danados, de brancos com pretas, de portugas com índias. *É da raça a indolência ou a inércia. Ou do clima, que só serve para negros*.(grifos meus) E sentencia-se de morte o brasileiro porque é mestiço e porque o Brasil está em grande parte em zona de clima quente. Continuando; o caboclo anula seu valor econômico e social numa insuficiência nutritiva que secundada pelo alcoolismo e pela dupla ação do impaludismo e da verminose, tem que ser reconhecido como de um de seus fatores de inferioridade física e intelectual. (FREYRE, 2006: 97)

Couty, um cientista francês que aqui veio em 1880, disse que os brasileiros não eram um povo, mas sim num extremo senhores de engenho, no outro extremo escravos de senzalas,

e no meio, 6 milhões - de um total de 12 - de párias livres mas miseráveis – os caboclos. Isto foi repetido por Joaquim Nabuco em 1883. Cita-o Freyre:

> São milhões que se acham nessa condição intermediária, que não é escravo, mas também não é cidadão, são párias inúteis vivendo em choças de palha, dormindo em rede ou estrado, a vasilha de água e a panela seus únicos utensílios, sua alimentação a farinha e a viola suspensa ao lado da imagem do santo. (FREYRE apud NABUCO, 2006: 98)

A conclusão é que o Brasil foi colonizado por bandos de homens subnutridos. Não seria o português culpado pela escravidão. Eram as circunstâncias que assim determinavam. O índio, por ser nômade, é que falhou no trabalho fixo. Necessário buscar o negro para trabalhar este latifúndio. Não havia como pensar de outra forma.

Gilberto Freyre descreve os europeus e seus descendentes como vencedores, tanto no sentido técnico como militar. Mas quanto às relações sexuais, tiveram que transigir tanto com uns como com outros, devido ao número escasso de mulheres. A miscigenação acaba por contrariar a aristocracia dos colonizadores:

> [...] dominadores absolutos dos negros importados da África para o duro trabalho da bagaceira, os europeus e seus descendentes tiveram, no entanto, de transigir com índios e africanos quanto às relações genéticas e sociais. A escassez de mulheres brancas criou zonas de confraternização entre vencedores e vencidos, entre senhores e escravos. Sem deixarem de ser relações de "superiores" com "inferiores" e, no maior número de casos, de senhores desabusados e sádicos, com escravas passivas, adoçaram-se, entretanto, com a necessidade experimentada por muitos colonos de constituírem família. O que a monocultura latifundiária e escravocrata realizou no sentido de Aristocratização, extremando a sociedade brasileira em senhores e escravos, com uma rala e insignificante lambujem de gente livre sanduichada, foi em grande parte, contrariada pelos efeitos sociais da miscigenação. (FREYRE, 2006: 33).

O negro foi "patogênico", mas a serviço do branco, como parte irresponsável de um sistema. Não era o negro, o libertino, mas o escravo a serviço do interesse econômico e da ociosidade dos senhores. Não era a raça inferior a fonte de corrupção, mas o abuso de uma raça sobre a outra. As pesquisas sobre negros no Brasil são difíceis, depois que o baiano, Rui

Barbosa, no primeiro governo da República, em 13 de maio de 1891, mandou queimar os arquivos da escravidão.

1.3.2. A Tristeza em "Retrato do Brasil" de Paulo Prado

Paulo Prado escreveu o livro em 1928, época em que São Paulo estava imersa na discussão de sua cultura própria. Para isto, era necessário "desconstruir" a cultura recebida dos portugueses, e também a influência da cultura européia. Nestes tempos eram produzidas as primeiras obras, com base em uma ciência nova, a psicologia. Assim Paulo Prado produziu um retrato do Brasil, apresentando-o como um país triste. Foi um ensaio sobre a Tristeza Brasileira. As teorias sobre o caráter nacional eram consideradas, no começo do século XX, uma das mais avançadas conquistas das ciências humanas, junto com a psiquiatria e a sociologia, pois ajudava a explicar as diferenças nacionais e a evolução desigual dos povos. Mario de Andrade com "Macunaíma" pertencia à mesma época. Trazia também o mesmo caráter negativo e destruidor, da cultura brasileira da década de 1920.

Para Paulo Prado são diversos fatores que contribuíram para o desenvolvimento e formação do caráter nacional. Ele convencionou de chamar *tristeza*. As duas importantes características iniciais, durante o princípio da colonização, foram a luxúria e a cobiça. Sobre esta última, há um dito espanhol: "Y*o no vine aquí para cultivar la tierra como un labriego, sino para buscar oro"*. Os primeiros colonizadores do Brasil não faziam mais do que procurar tesouros nas montanhas e rios. Nenhum incentivo idealista os movia. Os portugueses tinham como objetivo achar o ouro. Não lhes interessava construir nada aqui. Era achar o ouro e voltar para Portugal. A nação e o governo português recebiam como uma esmola o ouro, as pedras preciosas. Assim, escrevia Paulo Prado, se eles só estavam aqui por causa de ouro, eles estavam aqui só movidos pela cobiça.

Também contribui para a dissolução, ou a não construção do caráter nacional, o longo período de escravidão e o intenso processo geral de cruzamento, entre brancos e negros, com todas as questões de luxúria e exploração sexual. Dizia, incisivamente, Paulo Prado:

> O negro escravo era a base de nosso sistema econômico, agrícola e industrial e como que em represália aos horrores da escravidão, perturbou e envenenou a formação da nacionalidade, não tanto pela mescla de seu sangue mas como pelo relaxamento de seus costumes e pela dissolução do caráter social, de conseqüências ainda incalculáveis. (PRADO, 1981:138)

E complementava apresentando as falhas, que no seu entender, constituía a *filosofia da senzala*, contribuindo para que o negro e os seus descendentes não pudessem firmar a questão da vontade própria:

> Um dos horrores da escravidão é que o cativo além de não ter a propriedade de seu corpo, perde também a propriedade da alma. Na promiscuidade do convívio, a escravidão foi sempre: imoralidade, preguiça, o desprezo da dignidade humana, incultura, vício protegido por lei, desleixo nos costumes, desperdício, imprevidência, subserviência ao chicote, o beija-mão ao poderoso. (PRADO, 1981:139)

1.3.3. O homem cordial em "As Raízes do Brasil", de Sérgio Buarque de Holanda

Sérgio Buarque do Holanda em "Raízes do Brasil, traz teorias sociológicas e etimológicas nas quais os processos sociais, econômicos e políticos devem ser vistos, antes de tudo, como fenômenos de cultura, articulados a modos coletivos de pensar, imaginar, sentir e atuar, diz Antônio Cândido, em seu prólogo. Observa que o autor apresenta novas idéias adequando a uma visão do Brasil pelos jovens comunistas brasileiros: "a denúncia do preconceito de raça, a valorização do elemento de cor, a crítica dos fundamentos patriarcais e agrários, o discernimento das condições econômicas e a desmistificação da retórica liberal. Sergio Buarque utilizou os contrários, para num jogo dialético à moda de Hegel, explicar os conceitos: trabalho e aventura, método e capricho, rural e urbano, burocracia e caudilhismo, norma impessoal e impulso afetivo.

No capítulo "Fronteiras da Europa", o autor apresenta alguns pontos da estrutura social existente na Península Ibérica, que foi transmitida ao Brasil. Começa a vigorar, mais

ainda, o tradicional personalismo: tudo vale apenas para o rei e ao seu estado. Voltam traços dos ibéricos que já se faziam sentir antes. A frouxidão das instituições, a falta de coesão social, o que vai levar à ausência dos princípios e ausência de hierarquia. Também vai conduzir à exaltação do prestígio pessoal, ressaltando o "direito" ao privilégio.

Temos, então, a falta de organização característica do povo ibérico. Ele não renuncia a privilégios em benefício do grupo ou dos princípios. Tudo se dava no sentido de separar os homens, não de uni-los. A estrutura social se ressente desta falta de organização, dos privilégios herdados, dos elementos anárquicos. A estes fatores a nobreza permaneceu aberta, e favoreceu a mania geral da fidalguia. Os portugueses se sentiam portugueses: *"Em Portugal todos somos fidalgos"*. Quem trabalha, são os outros. Eles trabalham por e para nós.

Sergio Buarque apresenta a sua dialética fundamental do livro: A repulsa pelo trabalho regular e as atividades regulares. O trabalho manual e mecânico eram inimigos da personalidade "fidalga". O ócio importa mais que o negócio, e a atividade produtiva é menos valiosa do que a contemplação e o amor.

Para o norte da Europa, os nórdicos protestantes, quem trabalha tem estima, segurança e conforto, e aceita as compensações em longo prazo. No sul, os ibéricos, queriam aventura, sair em busca de novas experiências, preferindo descobrir, a consolidar. E no fim, acomodando-se ao provisório. Buscam o mundo dado, e não o mundo adquirido.

Neste sentido, a lavoura da cana de açúcar era uma forma de ocupação aventureira do espaço, não correspondendo a "uma civilização agrícola típica". Ela se adaptou ao meio, com facilidade, mas era possuidora de baixa capacidade técnica, ou seja, lavoura do tipo predatório. Pode-se fazer um paralelo com a *coivara* copiada do indígena, no que concerne à concepção de primitivismo técnico. Foi aí que começou o espírito das queimadas. Já estava aí o germe do desmatamento da Amazônia. Tudo pensado em curto prazo, num extrativismo fácil e inconseqüente, desbravando sem técnica. Saqueava-se o futuro, sem pensar:

> A escravidão agravou a ação dos fatores que se opunham ao espírito do trabalho, ao manter no homem livre a necessidade de cooperar-se e organizar-se, submetendo-se ao mesmo tempo, à influência amolecedora de um povo primitivo. Sem esforço sério de cooperação nas atividades produtoras, não houve organização de ofícios, porque o trabalho era escravo e caseiro. A organização era a fazenda voltada para si e para a exportação. Apresenta assim a população pouca capacidade de livre e duradoura associação entre os elementos empreendedores do país. (HOLANDA, 2006: 59)

Não havia educação formal, apenas as escolas jesuíticas, que para infelicidade de todos, até hoje, foram expulsos pelo Marques de Pombal. *Em São Paulo, por exemplo, entre 1760 e 1805 não houve nenhuma escola ou professores*. Isto provocava a escassez de artífices livres nas cidades. Ainda mais raros seriam os casos onde a tradição repassava o conhecimento. Uma família, por mais de uma geração, com o mesmo ofício, como aconteceu em terras, onde a estratificação social alcança grau maior de estabilidade.

No capítulo "Herança Rural" temos a dicotomia entre rural e urbano. Ou a pretensa dicotomia, pois o urbano, praticamente não existia. A base da civilização brasileira foi o trabalho escravo mais a exploração extensiva das terras, a colonização dos grandes espaços. O espaço rural era, na realidade, uma autarquia econômica e familiar, que retomou a valorização do talento, ou seja, das atividades intelectuais, que não se ligam ao trabalho material/manual. Assim repetia-se a idéia de fidalguia. A fazenda era a nobreza e constitui o lugar das atividades permanentes.

No capítulo O Semeador e o Ladrilhador, o autor apresenta a diferença entre a visão e a maneira de se organizar, as conquistas territoriais entre o espanhol (ladrilhador/cidade) e o português (semeador/rural). Estuda a importância da cidade como instrumento de dominação, como o espanhol vê a cidade como uma empresa de razão. Também dentro desta visão de construir uma civilização, os espanhóis já em 1538, fundaram a Universidade de São Domingos e em 1551 a Universidade de São Marcos, em Lima, e a Universidade do México. Fundaram 23 universidades até 1800.

No Brasil, tivemos as faculdades isoladas e só criadas a partir da chegada de Dom João VI, em 1808. Universidades, só entre 1915 e 1922, Curitiba e do Rio Janeiro. O mesmo vale para a publicação de livros, pois enquanto muito se publicava na Cidade do México, no Brasil tudo era proibido.

Todas as dicotomias analisadas por Sergio Buarque foram o caudal de formação da principal característica do brasileiro (decorrente da fidalguia) *o homem cordial*, o homem aparente, aquele que de maneira dissimulada, sem esforço e sem trabalho, atinge os seus objetivos. Não é um homem educado, disposto, alegre, aquele que vive para o carnaval e o futebol, aquele que os outros países têm como imagem solidificada, do povo brasileiro. Mas sim, como escreve Sergio Buarque:

> Já se disse, numa expressão feliz, que a contribuição brasileira para a civilização será de cordialidade - daremos ao mundo o "homem cordial". Não é "bondade", "homem bom". A lhaneza no trato, a hospitalidade, a generosidade, virtudes tão gabadas por estrangeiros que nos visitam, representam, com efeito, um traço definitivo do caráter brasileiro, na medida, ao menos, em que permanece ativa e fecunda a influência ancestral dos padrões de convívio humano, informados no meio rural e patriarcal. Seria engano supor que essas virtudes possam significar "boas maneiras", civilidade. Nenhum povo está mais distante dessa noção ritualista da vida que o brasileiro. Nossa forma ordinária de convívio social é, no fundo, justamente o contrário da polidez. Ela pode iludir na aparência - e isso se explica pelo fato da atitude polida consistir precisamente em uma espécie de mímica deliberada de manifestações que são espontâneas no "homem cordial" é a forma natural e viva que se converteu em fórmula. (HOLANDA, 2006: 146)

O homem cordial pressupõe o predomínio dos comportamentos de aparências, não necessariamente sinceras nem profundas.

1.3.4. Mercado Externo: a Formação do Brasil Contemporâneo, de Caio Prado Jr.

O livro de Caio Prado, "A Formação do Brasil Contemporâneo" interpreta o passado em função das realidades básicas da produção, da distribuição e do consumo. Há exclusivamente o materialismo histórico, desligado do compromisso partidário.

A partir do século XV, Portugal transforma-se num país marítimo. O objetivo maior era a Ásia. Toda a Europa foi atrás deste objetivo e em paralelo -meio do caminho- foram para África e América. Tudo o que se passou são incidentes da imensa empresa comercial a que se transformou a Europa a partir do século XV. E*, Toda abordagem é de traficante*, revela incisivo, o autor. O colono europeu, em mundo tão estranho, não colocou aqui o seu trabalho físico. Vieram como dirigentes de produção. Para cada proprietário haveria muitos trabalhadores subordinados e sem propriedade. Não foi povoamento. Foram objetivos mercantis, constituídos para fornecer açúcar, tabaco, e mais tarde o ouro, observa o autor: *"Até ali só se exigiu a Animalidade do homem, não a Humanidade"*.

As colônias existem e são estabelecidas em benefício exclusivo da metrópole, e este benefício se realiza pela produção e exportação de gêneros que a metrópole necessita e de gêneros que podem comercializar (o supérfluo) ao estrangeiro. O povoamento e a organização das colônias devem subordinar-se a estes objetivos. Não lhes compete terem atividades que não interessem ao comércio metropolitano.

A agricultura é baseada na grande propriedade, na monocultura, e trabalho escravo. É a grande exploração rural, é a grande propriedade e a grande exploração. Também é a base principal de toda a estrutura do país, econômica e social. Todas eram grandes unidades produtoras e que reuniam um grande número de trabalhadores sob as ordens de um único empresário. Neste sistema de organização do trabalho e da propriedade, é que se origina a concentração extrema de riqueza que caracteriza a economia colonial. A presença na população de 30% de escravos, e mais outra porcentagem avultada, de indivíduos desprotegidos inteiramente de bens, constituem a conseqüência mais imediata e também demonstração e índice seguro daquela organização econômica do país, a concentração. No importante parágrafo a seguir, temos algumas razões, que Prado apresenta:

> A razão da diferença, comparado com outras colônias, era a natureza do colono português, e, sobretudo no regime político administrativo que a metrópole impôs, no qual sempre procurou afastar o Brasil do mundo, de isolá-lo, fazendo com que aqui chegasse só o já baixo nível intelectual do Reino. Doutro lado, não supria o isolamento em que vivia o mais rudimentar sistema de educação e instrução que fosse. Não se pode considerar sistema de ensino as magras cadeiras de primeiras letras, latim e grego que havia em alguns dos maiores centros da colônia. Criados somente depois de 1776, e que funcionavam ao deus –dará, com professores mal pagos, alunos indisciplinados e aulas desorganizadas. O nível cultural da colônia era da mais baixa ignorância. Os poucos expoentes que se destacavam, pairavam num outro mundo, ignorados por um país que não os podia compreender. E sobre tudo isto, pesava uma administração mesquinha, ciosa unicamente dos rendimentos do fisco e dos particulares desta chusma de burocratas incapazes e pouco escrupulosos que a metrópole nos remetia. (PRADO JUNIOR, 1994: 140)

São estas, em suma, as características fundamentais da economia colonial brasileira nos três primeiros séculos: de um lado, esta organização do trabalho e da produção, e a concentração de riqueza que dela resulta, do outro, a sua orientação, voltada para o exterior e simples fornecedora do comércio internacional.

Não há modificações desta situação nos três primeiros séculos. Não se faz mais do que prolongar e repetir a situação, em outras áreas ainda não colonizadas. Todos os atos da administração portuguesa tinham como objetivo favorecer as atividades que enriquecessem o seu comércio, e pelo contrário opor-se a tudo mais. Bastava os colonos se ocuparem de outras coisas e logo vinha a metrópole a chamar-lhes à ordem. É o caso das manufaturas, da siderurgia, do sal e tantas outras.

É necessário deixar bem claro, porém, que a situação de fato, sob o regime colonial, também correspondia a de direito, pois não era apenas o regime de colônia que mantinha este *status quo*, pois mesmo com a Independência, vimos este tipo de organização perpetuar-se até os dias de hoje. O que mantinha a massa da população brasileira naquele grau ínfimo de vida material, não era a escravidão, substituída por outro sistema, mas sim a organização fundamental do país.

De tudo isto, resultará uma conseqüência final, e talvez de mais grave importância: a forma que tomou a evolução econômica da colônia. Uma evolução cíclica, por arrancos, tanto no tempo como no espaço. Assiste-se, sucessivamente, nas fases de prosperidade, estritamente localizadas, seguidas de um determinado tempo, quase sempre curto, do aniquilamento total. Sobram no fim restos, farrapos de uma pequena parcela da humanidade, em decomposição.

A escravidão ao invés de brotar, como no mundo antigo, de todo um conjunto social e moral, na América como um todo, não será nada mais do que um recurso de oportunidades utilizadas pelos países da Europa para explorar os recursos do novo mundo. Com este objetivo unilateral, mas com bom proveito para seus empreendedores, os povos da Europa deixaram de lado todos os princípios morais que fundavam a sua civilização e cultura. Do homem americano, seu esforço muscular primário, e da mulher, a passividade da fêmea na cópula. A "animalidade" não a "humanidade". Para além disso, é uma contribuição passiva, pela simples presença, com alguma contribuição de "cultura". Pouca, diga-se, e age mais como fermento "corruptor" da outra cultura, a do senhor branco. O negro no Brasil não teve a proteção de ninguém. Trazemos novamente a fala do autor:

> As raças escravizadas e assim incluídas na sociedade colonial, mal preparadas e adaptadas, vão formar nela um corpo estranho e incomodo. O processo de absorção se prolongará até os nossos dias e está longe de terminado, não sendo apenas a eliminação étnica que preocupa os "racistas" brasileiros e que se demorada, e que se ainda se faz normal e progressivamente sem maiores obstáculos. Não é este o mais grave do problema, aspecto mais de fachada estético, se quiserem: em si, para o país a mistura de raças não tem importância e de certa forma até pode ser considerada vantajosa. (PRADO JUNIOR, 1994: 276)

O que mais pesou, e muito pesou, na formação brasileira, é o nível dessas massas escravizadas que constituirão a imensa maioria da nossa população. O baixo teor moral, que se verifica entre outros sistemas de relaxação geral de costumes: "[...] também o baixo nível e a ineficiência do trabalho e da produção entregue a pretos boçais e índios apáticos. O ritmo

retardado da economia colonial tem aí uma de suas principais causas.” (PRADO JUNIOR, 1994: 277)

1.3.5. Concentração de renda: “Formação Econômica do Brasil”, de Celso Furtado

As motivações de Celso Furtado ao escrever “Formação Econômica do Brasil”, em 1958, foram as mesmas que motivaram o presente trabalho: a busca da compreensão do atraso econômico, da conseqüente pobreza,dentro de um país tão cheio de potencialidades.

O autor muniu-se da ciência Econômica e da História, realizando os questionamentos dentro da Economia e verificando as respostas na História. Fez esta análise desde 1500 até o século XX.

Celso Furtado será tomado aqui, a partir do início do século XIX, na Europa da Revolução Industrial.

Na primeira metade do século XIX, começa o declínio, à longo prazo, do nível de renda no Brasil. A condição básica para o desenvolvimento da economia brasileira na primeira metade do século XIX, teria sido a expansão de suas exportações. Fomentar a industrialização nessa época, sem o apoio de uma capacidade para importar, seria tentar o impossível em um país carente de base técnica. De modo geral, não havia reflexos da Revolução Industrial. O Brasil precisava reintegrar-se nas linhas em expansão do comércio internacional, mas a Revolução Industrial na Inglaterra, e Napoleão fizeram com que a Espanha e Portugal ficassem de “fora” do circuito comercial.

Mas o principal é que o Brasil era uma economia estagnada e assim as possibilidades de se apresentar projetos atrativos, foi quase nula. Não sobrava outra coisa, senão retomar o crescimento com os seus próprios meios, mesmo se buscasse o auxílio de capital estrangeiro.

Verificou-se que nesta época, entre 1800 e 1820, não houve nenhum sinal de existência de indústrias, nem de serviços, e também nenhuma obra de urbanização ou de infra-estrutura que fosse marcante, em toda a extensão do país.

O Brasil tinha uma população de 3 milhões de pessoas, em 1800. Dois milhões livres, com a renda per capita de 50 dólares (ao nível de 1958 quando foi escrito o livro)- a mais baixa de todo período colonial. Era uma economia de 16 milhões de libras, na época, cerca de 100 milhões de dólares (em 1958). Para comparar, em 1800, a economia dos Estados Unidos era de 500 milhões de dólares, 5,3 milhões de habitantes, 877 mil escravos e renda *per capita* de 100 dólares.

Durante estes primeiros 50 anos, a taxa de crescimento da exportação brasileira, não foi maior que 0,8% ao ano, enquanto a população crescia 1,3% ao ano. Desta maneira, a renda *per capita* baixou de 50 dólares, em 1800, para 43 dólares em 1850, sendo provavelmente a renda *per capita* mais baixa de todas, comparada, inclusive, com o período colonial do Brasil.

Como esclarece Celso Furtado, o desenvolvimento dos Estados Unidos nesta mesma época foi um capítulo integrante do desenvolvimento da própria economia inglesa e européia com sua revolução industrial e, também foi atribuída a resultados das medidas protecionistas adotadas pelo EUA[9]. A grande diferença entre Brasil e Estados Unidos, era a estrutura social. Enquanto no Brasil havia os grupos de grandes agricultores escravistas, nos EUA havia uma classe de pequenos agricultores e um grande grupo de comerciantes urbanos. A Inglaterra fomentou nas colônias do norte indústrias que não competissem com as da Metrópole e assim permitiu reduzir as importações. Estas, na realidade foram também o fomento das outras indústrias proibidas anteriormente, como a do aço, que se seguiu a do ferro. Ou seja, sempre houve a consciência de se fomentar a produção interna. Também colaborou a guerra da independência, que cortou, por muitos anos, todo o suprimento de manufaturas inglesas, desenvolvendo uma completa indústria naval.

A partir daqui é importante entender a maneira que Portugal foi dominada pelos ingleses. (Sempre só se fala na ajuda a Dom João VI, para chegar ao Brasil, quando da

[9] Nesta época, em que a população dos EUA era mais ou menos igual a do Brasil.

perseguição napoleônica). Esta dominação inglesa estendeu-se ao Brasil e é um dos fatores que mais prejudicaram o seu crescimento. É necessário compreender o que se passou aqui, entre 1808 até o final do século XIX com a dependência completa do Brasil, em relação a empréstimos, taxas de importação e exportação, capitais, ferrovias, café. Fomos inteiramente dependentes da Inglaterra.

Acontecimentos como a Revolução Francesa, guerra da independência dos Estados Unidos, aceleraram a evolução política do Brasil, mas atrapalharam e prolongaram as dificuldades econômicas da colônia que se iniciaram com a decadência do ouro. A abertura dos portos em 1808 ajudou. Mas o tratado de 1810, entre Portugal e Inglaterra, transformou esta última, em única potência privilegiada. Havia tarifas de importação e exportação extremamente baixas, que constituíram durante toda metade do século, uma séria limitação econômica à autonomia do governo brasileiro.

Este tratado foi reforçado em 1827, agora entre Brasil e Inglaterra. Antes disso o Brasil realizou um empréstimo de 4 milhões de libras esterlinas, correspondente a 20% da sua renda anual, metade do qual pagou à Portugal, como indenização da Independência. A outra metade, Dom Pedro I e o seu gabinete de governo despenderam em gastos internos, mantendo o exército e a marinha em guerra, e em disputas com as províncias, que procuravam realizar a sua própria independência.

Nesta época, cerca de 1830, economia não evoluiu. Começou aí a dívida externa do Brasil, que nos perseguiu por mais de 180 anos. Mas conseguimos manter o Brasil íntegro, com a mesma unidade territorial. Era o mesmo sonho de Simon Bolívar para a América Espanhola, mas ele não conseguiu este feito de unidade territorial.

Durante a colônia, todas as exportações do Brasil eram destinadas a Portugal. Depois da Independência, Portugal se tornou um entreposto oneroso, e os senhores da lavoura brasileira, totalmente dependentes das exportações para a Europa, livraram-se dos

comerciantes intermediários portugueses. Passaram a ser concorrentes dos próprios portugueses, mas caíram nas mãos dos ingleses, que aplicavam uma política liberal. Era uma política dita liberal, que pedia a extinção do tráfico e a importação de escravos, não por questões humanitárias, mas para ajudar as exportações dos seus territórios das Antilhas e do Caribe. Sabiam que eliminando os escravos, estavam terminando com a capacidade produtiva do Brasil.

Durante a primeira metade do século XIX, o açúcar, que era o grande produto do Brasil, teve grande baixa de preço. Logo ficou de fora do mercado, por seu maior custo de transporte, já que todo açúcar consumido pelos EUA vinha de Cuba. E, a Inglaterra tinha o seu suprimento maior a partir das Antilhas e do Caribe. A Europa continental, principalmente por causa do bloqueio de Napoleão, desenvolveu o açúcar de beterraba. O algodão, como já vimos, era o grande negócio do sul dos EUA. Em torno de 1810 houve a revolta de escravos no Haiti. Com isso reduziu a sua produção de café e o Brasil aproveitou-se deste fato. Estimulou a pequena plantação de café existente. Isto fez com que, iniciada a produção já em 1830, o café representasse 18% das exportações, chegando a 40% em 1850.

Fato importante foi que, com o café, surgiu o empresário nacional. Foi aqui que começou "homem de negócios local", não-português, que aos poucos substituiu o patriarca bonachão "que tanto espaço ocupa nos ensaios dos sociólogos nordestinos do século XX", diz Celso Furtado.

Assim, começaram a aprender a trabalhar em "frente ampla", na aquisição de terras, no recrutamento da mão-de-obra, na organização e direção da produção. Tiveram que se preocupar com o transporte interno e a comercialização nos portos. Tiveram que aprender a gerenciar, a serem disciplinados e terem metodologia. Passaram a usar a tecnologia.

Com a extinção do tráfico de escravos, o Brasil começou a enfrentar o problema da mão de obra. Verificou que não tinha potencial de oferta interna de recursos.

Em 1850 o Brasil tinha 2 milhões de escravos negros. Devido aos maus tratos e proibição do tráfico, em 1870 não eram mais que 1,5 milhões[10]. O número de escravos no Brasil diminui na segunda metade do século XIX, não por serem libertados, mas porque a taxa de mortalidade foi maior que a da natalidade. Extinto o tráfico negreiro, começa a luta pela abolição, em torno de 1865 e começa a libertação do trabalho escravo.

Os primeiros negros são libertos no nordeste. Soltos no mundo, não havia lugar para ir. Não havia terras livres, e acabaram ficando nos engenhos. Recebiam um salário miserável o que lhes permitia, em termos de subsistência, muito menos do que quando eram escravos. Nem governo, nem proprietários, nem os defensores da escravidão, planejaram qualquer programa, qualquer auxílio, aos negros libertados. Foram jogados ao léu, sem casa, sem comida, sem educação, sem qualquer apoio, nem mesmo da igreja. Leia-se o que diz o autor:

> É necessário ter em conta alguns traços mais amplos da escravidão. O homem formado dentro deste sistema social está totalmente desaparelhado para responder aos estímulos econômicos. Quase não possuindo hábitos de vida familiar, a idéia de acumulação de riqueza é praticamente estranha. Demais, seu rudimentar desenvolvimento mensal limita extremamente suas "necessidades". Sendo o trabalho para o escravo uma maldição e o ócio um bem inalcançável, a elevação de seu salário acima de suas necessidades - que estão definidas pelo nível de subsistência de um escravo- determina de imediato uma forte preferência pelo ócio. O reduzido desenvolvimento mental da população submetida à escravidão provocará a segregação parcial desta após a abolição, retardando a sua assimilação e entorpecendo o desenvolvimento econômico do país. (FURTADO, 2007: 204)

Assim, por toda a primeira metade do século XX, o negro continuará vivendo dentro do seu limitado sistema de "necessidades" sendo totalmente passivo economicamente.

Enquanto isto, na roça, sobrevivia o caboclo, com uma agricultura curta, de subsistência. Possuía vínculos sociais com pequenos grupos. Era sem treino, e servia de

[10] Ao contrário dos norte-americanos que fizeram uma política de "cultivo da gravidez" criando um mercado de procriação, onde mulher com mais de 6 filhos ganhava *extra-food* e não precisava trabalhar no campo

reserva potencial, para o proprietário de terras que exigia baixa produtividade, como o açúcar e o gado. E o caboclo não servia para a grande lavoura.

Nas cidades havia também os que não possuíam qualificação para um ofício. Mesmo tendo um contingente passível de ser usado como mão-de-obra de reserva, não evoluiu o recrutamento interno financiando pelo governo. Havia, por parte dos proprietários de terra, hostilidade a esta população marginal e barata.

> A solução veio em 1870, quando o governo imperial passou-se a encarregar dos gastos de transporte dos imigrantes que deveriam servir à lavoura cafeeira. Demais, ao fazendeiro cabia cobrir os gastos do imigrante durante o seu primeiro ano de atividade, isto é, na etapa de maturação do seu trabalho. Também devia colocar à disposição terras em que pudesse cultivar os gêneros de primeira necessidade para a manutenção da família. Desta forma o imigrante tinha o seu gasto transporte e instalação pagos e sabia com que se ater em relação à sua renda futura. Foi a primeira vez no mundo, que se conseguiu uma leva de europeus para trabalhar em grandes plantações. (FURTADO, 2007: 187).

1.3.6. O Patronato Predatório: Os Donos do Poder, de Raymundo Faoro

Em 1958, surge o livro que trata da Formação do Patronato Político Brasileiro, e o definiu como sendo um patronato predatório, explorador, não construtor de Estados, nem de democracias. Raymundo Faoro descreve, em um belo livro, como a burocracia associada ao poder, depredou e tomou a si o patrimônio do país, desde os tempos da fundação de Portugal. E, como esta burocracia, esta camada de poder, continuou atuando de forma predatória na época da colonização, no Império e até a metade do século XX com a República na época do "Estado Novo" de Getúlio Vargas.

Começa a sua história na origem de Portugal, no século XIV, com dom João I, o Mestre de Avis, e a formação do Estado Português. Demonstra ali a criação do estamento[11] burocrático, que existente até hoje continua dominando a vida política brasileira. Passa então a analisar o Brasil Colônia, apresentando os traços gerais da organização administrativa,

[11] Estamento, termo originalmente usado em Portugal, e que significa camada que comanda a Economia, junto ao Rei.

social, econômica e financeira. Demonstra claramente que o Brasil foi uma obra de centralização colonial. Colônia regida de fora, administrada em Portugal. E, com o único objetivo de mercantilismo, de exploração dos recursos, de um saque à vasta natureza, com o único objetivo de saciar as necessidades do Estado Português. Não havia nenhuma intenção de criar um Estado, um País. Em todos os capítulos só faz provar que o estamento, o patronato, o patrimonialismo estatal, nascido lá em 1400, segue vigindo, continuando a explorar todos os recursos naturais e a população que aqui vive.

Diz ele que é uma viagem "redonda" do patrimonialismo ao estamento. De D. João I até Getúlio Vargas, "foram seis séculos que resistiram como uma estrutura político social à todas as transformações fundamentais, à travessia do oceano largo".(FAORO, 2001: 819)

Afirma que:

> a comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito e a sociedade se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos" e conclui: " É assim, por que sempre foi." (FAORO, 2001: 819)

Em nossas leis, aparentemente estão colocadas as transformações fundamentais, os princípios democráticos que deram origem ao estado moderno, ao "estado burguês de direito", que corresponde, desde Montesquieu, em alguns destes tópicos:

> O indivíduo, de súdito, passa a cidadão, com a correspondente mudança de converter-se o estado de senhor a servidor, guarda da autonomia do estado livre.
> A liberdade pessoal, que compreende o poder de dispor da propriedade, de comerciar e produzir, de contratar e contestar assume o primeiro papel, reduzido o aparelho estatal a um mecanismo de garantia do indivíduo.
> Somente a lei, como expressão da vontade geral, institucionalizada, limitando o Estado a interferências estritamente precisas e mensuráveis na esfera individual, legitima as relações entre os dois setores, controláveis pelas leis e pelos juízes. (FAORO apud MONTESQUIEU, 2001: 820)

Na aparente transição de uma estrutura à outra, na prática estas notas tônicas se desviaram, conclui Faoro. Verificou-se que a realidade histórica brasileira demonstrou a persistência secular da estrutura patrimonial resistindo galhardamente à experiência capitalista. Adotou do capitalismo a técnica, as máquinas, as empresas, mas não aceitou que a

alma transmigrasse, continuou em um pré-capitalismo, um capitalismo político. O patrimonialismo se amoldou às mudanças das pressões de fora para dentro do modelo externo, através da centralização do comando econômico em um quadro dirigente. Concentrou no corpo estatal os mecanismos de intermediação, de concessão pública de atividade, de controle de crédito em um espectro que vai da gestão direta à regulamentação material da economia.

Cinqüenta anos depois de escrito (1958) é necessário trazer agora em 2008, por inteiro, o parágrafo da página 827, no capítulo final do livro – "A viagem redonda: do patrimonialismo ao estamento":

> O conteúdo do Estado molda a fisionomia do chefe de governo, gerado e limitado pelo quadro que o cerca. O rei, o imperador, o presidente não desempenham apenas o papel de primeiro magistrado, comandante do estado-maior de domínio. O chefe governa o estamento e a máquina que regula as relações sociais, a ela vinculadas. À medida que o estamento se desaristocratiza e se burocratiza, apura-se o sistema monocrático com o retraimento dos colégios do poder. Como realidade, e, em muitos momentos, mais como símbolo do que como realidade, o chefe provê, tutela os interesses particulares, concede benefícios e incentivos, distribui mercês e cargos, dele se espera que faça justiça sem atenção às normas objetivas e impessoais. No soberano concentram-se todas as esperanças, de pobres e ricos, porque o Estado reflete o pólo condutor da sociedade. O súdito quer a proteção, não participar da vontade coletiva, proteção aos desvalidos e aos produtores de riqueza, na ambigüidade essencial ao tipo de domínio. Não se submete o chefe à aristocracia territorial, ao senhor das terras, à burguesia, governado em nome de uma camada, diretamente sobre a nação. Ele fala ao povo, não aos intermediários por este criado, do palácio à sociedade, em dois planos separados. Ele é o pai do povo, não como mito carismático, nem como herói, nem como governo constitucional e legal, mas o bom príncipe- dom João I, dom Pedro II ou Getúlio Vargas- empreendendo, em certas circunstâncias, uma política social de bem-estar, para assegurar a adesão das massas. Para evitar a participação popular, recorre, não raro, à mobilização das ruas, em manifestações que, atrás de si, só deixam o pó de palavras inconseqüentes. Filho do providencialismo estatal, ele o fortifica, usando dos poderes que a tradição lhe confere. Em casos extremos, será o ditador social, de aparência socialista, de um suposto socialismo que sacia aspirações, desviando-as e acalmando-as, com algum circo e com algum pão. O bom príncipe, o pai do povo guarda, na sua prudência de generalizar a aparência do poder, sem abrir nenhum canal de participação, a conduta do conselho de Álvaro Paez ao Mestre de Avis, no século XIV, na sua finura sarcástica: "Senhor" – recomendava-lhe o astuto conselheiro – "fazei por esta guisa: Daí aquilo que vosso não é, prometei o que não tendes, e perdoai a quem vos não errou, e ser-vos-á de mui grande ajuda para tal negócio em que sois posto". Na base da pirâmide, no outro extremo dos manipuladores do poder, o povo espera, pede e venera, formulando a sua política, expressão primária de anseios e clamores, a política de salvação. Confundindo as súplicas

> religiosas com as políticas, o desvalido, o negativamente privilegiado, identificado ao providencialismo do aparelho estatal, com o entusiasmo orgiástico dos supersticiosos, confunde o político com o taumaturgo, que transforme pedra em pães, o pobre no rico. (FAORO, 2001: 827)

Quem não vê neste discurso, o mesmo posicionamento, a mesma maneira de agir de muitos governos, de direita e esquerda? O discurso, em outro signo, está expresso magnificamente, na charge de Santiago, apresentada na revista do CREA-RS, edição de Dezembro de 2008:

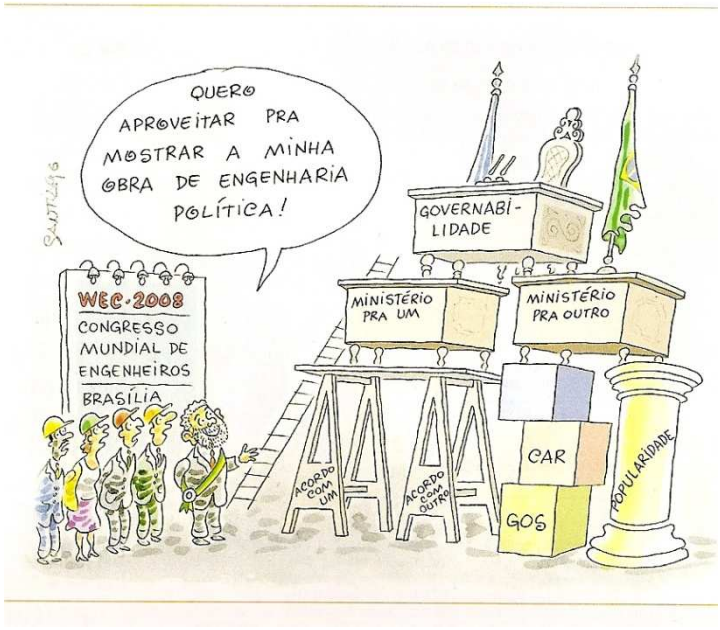

Figura 1. Charge de Santiago ilustrando o mesmo velho discurso.

E, podemos concluir mais uma vez: “É assim, porque sempre foi.”

A leitura destes livros possibilitou a compreensão dos aspectos históricos que contribuíram para a formação deste contingente tão grande de pessoas de baixa renda (aqueles que têm renda familiar mensal de até 3 salários mínimos), que hoje somam 33,4 milhões de famílias e que são mais de 100 milhões de pessoas. (cf. PNAD 2006)

Até há bem pouco tempo atrás se dizia que o homem brasileiro, mal nutrido, nômade e caçador, não servia para o trabalho. E que com pouca saúde, descendente dos “doentes e sifilíticos pela exploração sexual do escravo”, pela inércia produtiva *natural* do mestiço, do

pardo, degenerado pelo clima quente e pela miscigenação, levaram à depauperação da energia econômica e da "raça brasileira". Este equívoco deve continuar a ser combatido. E, no lugar desta malfadada "tese", é preciso esclarecer os motivos verdadeiros que estão atrás do pouco desenvolvimento deste país.

Precisamos assumir a exploração e a segregação a que o homem brasileiro foi submetido pela condição econômica e política, pelo fato do Brasil ter sido uma economia exportadora e dependente, submetido a um patriarcalismo predatório, e sem a oportunidade de criação de valores internos, tanto de mercado, de técnica, como de talentos. O principal a entender é que pela exploração dos mais pobres, dos alijados da sociedade, nada lhes foi dado. Nem saúde, nem moradia. Uma educação pobre, autoritária, excludente, veio completar o quadro ideológico a que foram submetidos.

Chegamos assim até a atualidade. A questão em que hoje as classes ricas, através da dominação e segregação não permitem o acesso da população de baixa renda ao financiamento, decisão e participação nos projetos, permanece. E esta inibição é de tal ordem que o próprio homem excluído não se apercebe de sua condição de explorado. Contaminados pela ideologia, continuam a entender as necessidades da classe exploradora como sendo suas também. Não conseguem ver, por uma questão ideológica, a sua necessidade mais básica: a habitação. E neste processo imperceptível, falso e danoso, assumem as necessidades das classes mais altas. É de suma importância que, na formação e educação desta população de baixa renda, sejam também conscientizados a reivindicar este direito seu: o da função social da propriedade, direito que lhes é garantido pelo artigo 182 da Constituição de 1988.

Pode-se concluir sobre os aspectos da formação da pobreza no Brasil, que pela exploração dos mais pobres, dos alijados da sociedade, principalmente negros e indígenas, nada lhes foi dado em troca. Uma educação pobre de sentimentos, cheia de autoridade e castigos, lhes retirou, naquela ocasião, até a alma. Foi tanto e tamanho o estrago, que até hoje

eles e os seus descendentes não têm a capacidade de reconhecer que a sua casa é de primeira necessidade. Esta prioridade lhes foi tirada nesta exploração, que vem vindo de tempos remotos. E continua até hoje.

2. Habitação de Baixa Renda: situação e legislação recente

No capítulo anterior, vimos como se deu a formação do povo brasileiro, através dos autores clássicos deste tema. Vimos como surgiu a grande camada excluída que até hoje não consegue se recuperar e alcançar uma vida digna, onde se insere uma habitação digna.

Neste capítulo trataremos de definir a situação base deste estudo e quantificar o tamanho da questão habitacional no Brasil, através dos dados da pesquisa do IBGE de domicílios e da Fundação João Pinheiro do *Déficit* Habitacional. Também iremos destacar os aspectos mais importantes em relação à questão da moradia de baixa renda, em três leis vigentes para a questão urbana:

a) Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001, Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes gerais da política urbana e a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de Setembro de 2001.
b) Lei nº 11.124, de 16 de Junho de 2005, que cria 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.
c) Lei nº 11.445, de 5 de Janeiro de 2007, que fixa as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico.

Verificaremos o estágio atual de estudos destas duas últimas leis que são o desenvolvimento do PLANHAB e do PLANSAB.

Vamos relatar os pontos importantes do Plano de Habitação para municípios sugeridos pelo Ministério das Cidades, SFHIS e CAIXA, para a habilitação dos municípios ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Apresentaremos também o modo como as novas determinações da Lei do Saneamento Básico de Janeiro de 2007 se inter-relacionam com o Estatuto da Cidade e com os planos de habitação.

Junto a este capítulo agregamos os conceitos de sustentabilidade e de responsabilidade social, temas sempre expressos na legislação recente, nos marcos regulatórios atuais. Ainda é necessário, porém, que os seus princípios sejam melhor absorvidos pela sociedade em geral. Ali estão colocados os primeiros caminhos para que tal preocupação se transforme em atos e ações práticas.

2.1. A questão habitacional no Brasil

Os principais movimentos populares organizados de nosso país, sob as palavras "Lutar, resistir, construir, morar", ocuparam diversos terrenos, prédios públicos e privados, em São Paulo. Estas ocupações, em 2005, tinham o objetivo de alertar os governos federal, estaduais e municipais para o problema da moradia, e a necessidade premente de implementação de uma Política Nacional de Habitação.

Três anos depois não temos mais as ocupações. O que temos é a atualização de uma Política Habitacional de Habitação, que continua em estudos no Ministério das Cidades. Enquanto isto, o Governo Federal, de modo extemporâneo, vem aproveitando este vácuo. Colocou junto ao PAC - Plano de Aceleração do Crescimento- planos de reurbanização de favelas – como o exemplo apresentado em Abril de 2008, para o "Complexo do Alemão" no Rio de Janeiro, e a destinação de verbas, para o município de Santo André.

A professora Dra. Ermínia Maricato, em 2005, no seminário do Plano Diretor na FAU USP, exortou "A luta continua! Isto não se resolve com a racionalização do processo decisório, resolve-se com luta política." A professora Raquel Rolnik, nesta mesma ocasião, falou: "Temos que instituir um pacto social, do diagnóstico até o fim, trazendo o debate para o setor excluído, através da capacitação dos mesmos, pela mobilização da cidade, pela pactuação e deliberação, para que o espaço seja legitimado pelo coletivo".

Pergunta-se: considerando-se o efeito da segregação social, teria validade para as camadas de baixa renda? Ou esta questão deve ser resolvida nas camadas de baixa renda,

assim como Marx ditou, pela revolução: “necessitamos da intervenção”. Ou solução melhor, seria criar junto ao interessado a oportunidade de, junto com os organismos do Estado e organismos privados, resolver este problema? Como atacar esta questão?

O escritor inglês David Harvey que escreveu o livro “Condição Pós- Moderna” diz “Os ricos podem comandar o espaço, os pobres são prisioneiros dele”. Entendemos que os cidadãos que têm bens, administram como querem seu espaço, enquanto os pobres estão ali porque não têm para onde ir. Estão trancafiados, sem ter outra opção. E, realmente pergunta-se se devem ser retirados, mudados, promovidos deste seu local onde têm suas relações sociais, econômicas e de pátria.

Em notícia recente, o diretor do SECOVI[12] imagina ser possível, estando à disposição os recursos de financiamento, que o pobre se coloque numa fila, peça o seu dinheiro financiado e aí vai construir a sua casa. O local, o mesmo em que ele mora, sem infra-estrutura nem saneamento? Viabilizar esta questão de forma digna, decente e sustentável, demonstra-se mais complexa do que parece.

De fato, o modelo de gestão pública vigente até o final da década de 70, estruturava-se em uma forte concentração dos processos decisórios e administrativos na esfera federal, conferindo peso insignificante às administrações locais, tanto na definição de políticas, quanto na gestão dos recursos públicos.

Com a democratização da sociedade brasileira, iniciada nos anos 80, teve início um crescente e generalizado processo de descentralização administrativa e municipalização das políticas públicas, impulsionado, sobretudo, pela promulgação da Constituição Federal de 1988, levando, teoricamente, às transformações e ao fortalecimento das instituições do governo local.

[12] Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais

A descentralização envolve, essencialmente, uma redistribuição de poder e de deslocamento de centros decisórios. Implica em aumentar a autonomia da decisão e dos controles dos recursos, as responsabilidades e as competências das coletividades, em detrimento do órgão do Estado Central. Rebeca Scherer, em 1996, concorda "Só tem sentido falar de descentralização quando ocorre uma efetiva atribuição de autoridade à unidade descentralizada, bem como autonomia jurídica e financeira que lhe permita operar com independência no âmbito do território físico a ele consignado"[13].

Este movimento, em direção ao local, foi acompanhado, no Brasil, pela disseminação da agenda da reforma urbana, que procurou buscar novos padrões de gestão local democrática. Tal fato, combinado à descentralização fiscal e à redemocratização do país, tornou o município uma esfera que assume o papel mais importante dos sistemas nacionais de políticas urbanas.

Desde o ano de 2001, a lei conhecida como "Estatuto da Cidade" constitui, a ferramenta mais adequada de enfocar a cidade, a vivência urbana, onde as alternativas mais exponenciais, complexas e antagônicas precisam coexistir.

Na lei referida acima, encontramos a aplicação de técnicas, ferramentas e instrumentos de política urbana, como os planos diretores, os direitos jurídicos do cidadão, os princípios básicos do CIAM. No Manual de Implantação do Estatuto da Cidade há esta afirmação: "O município é responsável pelo planejamento, financiamento, gestão, execução e fiscalização das ações do desenvolvimento urbano, com apoio e ação subsidiária dos estados e da União."

A não disponibilidade de terras é o grande entrave para a produção de Habitação de Interesse Social. Uma das soluções possíveis é formar um banco de terras. Mas, de que modo formar um estoque de terras, utilizando-se dos instrumentos previstos na Lei nº 10.257, de 10

[13] SCHERER, Rebeca – "O Planejamento como Questão", palestra anexada à memória técnica do seminário: "Instrumentos de Gestão Urbana", São Paulo, FUSP-SEMPLA, março de 1996

de Julho de 2001, Estatuto da Cidade? Se desenharmos uma linha de tempo para o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. E ainda com tempo para avisos, decisões, projetos, podendo ser necessários mais de 10 anos, para um imóvel que teve sua Utilidade Social reconhecida, estar disponível para uso público de construção. Quem garantirá a seqüência de observação destes planos, quando a cada quatro anos, processa-se a troca de governo? O governo que assume, revê prioridades, troca os planos, procurando a solução pontual. Há incompatibilidade deste modo de agir com a realização de planos de longo prazo. As soluções de montagens de estoque de terras, por exemplo, necessitam de parcelamento, notificação e consórcios imobiliários. Aqui a gestão deve ser contínua, com planos e ações operacionais para um espaço de seis a dez anos. Só então irão produzir resultados visíveis.

O governo federal e estadual deverá cobrar dos municípios, como condição para o repasse de investimentos, a racionalização, o controle do uso e da ocupação do solo, de modo a cumprir a função social da cidade e da propriedade prevista no Estatuto da Cidade. Em especial, no que diz respeito à inclusão territorial dos pobres na malha urbanizada - e tornar o desenvolvimento urbano mais econômico e menos especulativo, garantindo terra ou imóveis mais baratos.

2.2. A situação quantitativa da habitação de baixa renda

2.2.1. Família e Moradia

Os Indicadores Sociais retirados do PNAD, 2006[14] são importantes, visto que a questão não é individual, mas sim uma questão de família. Quando resolvemos a situação de uma moradia resolveremos sempre as necessidades de, no mínimo, três indivíduos, quantidade média de pessoas por domicílio.

[14] Estes conceitos são retirados do PNAD 2006 - (Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio) e vistos como fundamentais para o entendimento da questão da habitação de interesse social.

A família pode ser entendida como marco fundamental das relações sociais primárias e sua definição pressupõe a existência de vínculos de consangüinidade, adoção, ou casamento entre as pessoas.

Para o IBGE, no entanto, a família é considerada, para fins de investigação, como um grupo cuja definição está limitada pela condição de residência em um mesmo domicílio, existindo ou não entre seus membros esses vínculos. Compreende igualmente arranjos familiares onde existam laços de consangüinidade, dependência econômica e/ou residência em um mesmo domicílio. Também grupos distintos de pessoas que habitam o mesmo domicílio. Assim, consideram-se "famílias" as pessoas que moram só, família unipessoal; grupos com até cinco pessoas que vivem sob o mesmo teto, mesmo não tendo vínculos de parentesco; e os grupos que abrangem as famílias com parentesco.

Segundo os dados do PNAD temos no Brasil, 59 milhões de famílias ou de arranjos familiares, com a média de 3,2 pessoas por família. São 38 milhões constituídos por casais, sendo que 29 milhões, constituídos por casais com filhos e 9 milhões de casais sem filhos. Sabe-se que este último número vem aumentando em função da maior longevidade do brasileiro. O arranjo familiar "mulher sem cônjuge com filhos" que representa 11 milhões de famílias, também vem crescendo muito. Aos restantes 10 milhões, correspondem famílias unipessoais (6 milhões) e outros arranjos.

Quanto à distribuição de renda, temos os seguintes valores básicos, ainda conforme a fonte citada:

1- Trinta e três milhões e seiscentas mil das famílias têm renda familiar mensal até TRÊS salários mínimos.
2- Treze milhões e quatrocentas mil de famílias têm renda familiar mensal de TRÊS até SEIS salários mínimos.
3- Doze milhões de famílias têm renda familiar acima de SEIS salários mínimos.

Sobre moradia, a PNAD diz: a moradia pode ser considerada uma necessidade básica, como a alimentação e o vestuário, e compreende a idéia de residência somada com a vontade de se estabelecer num determinado local. Em função disso, a questão da moradia deve ser entendida como um conjunto de elementos que se ligam ao saneamento básico, à infra-estrutura urbana e aos serviços educacionais, de saúde e de transporte. O acesso à moradia não deve ser confundido simplesmente com o acesso à propriedade, na medida em que se entende moradia como um direito de subsistência, que deixa de ser fruto somente da capacidade econômica dos indivíduos. (PNAD, 2006). Revela ainda a existência de cerca de 54,5 milhões de domicílios. O número médio de pessoas por domicílio foi de 3,4, mostrando um decréscimo em relação a 1996, quando este número era de 3,9 pessoas. Quanto à distribuição dos domicílios por situação urbana e rural, o país atingiu uma taxa de urbanização de quase 85%, correspondendo a 46,3 milhões de domicílios, em 2006.

Cita o IBGE: “A ação de adotar os domicílios brasileiros de serviços de rede coletora de esgotamento sanitário constitui uma das mais importantes estratégias no combate às desigualdades sociais”. Entenda-se por “saneamento básico” a existência em conjunto, no domicílio, destes três itens:

-Água com rede interna do domicílio, ligada à rede geral do bairro;

-Domicílio ligado à rede geral de esgoto do bairro;

-Serviço de coleta de lixo direto no domicílio;

A estas condições dos 46,3 milhões de domicílios urbanos, ainda segundo a PNAD, somente, 28 milhões satisfazem a condição de saneamento básico, ou seja, só 61% das moradias do Brasil. *Temos então no total 18,3 milhões de domicílios no Brasil que não têm*

saneamento básico[15]. Como são 9,5 milhões de domicílios, só aí temos um contingente de 5,2 milhões de domicílios sem saneamento básico.

Resolver esta questão de degradação social, econômica e ambiental, deve ser um dos objetivos principais do Brasil e da sua gente, dentro dos próximos vinte anos.

2.2.2. *Déficit* Habitacional

O *déficit* habitacional, conforme Fundação João Pinheiro, realizado por solicitação do Ministério das Cidades e baseado nas informações sobre moradias do Censo do IBGE, ano 2000, é constituído por duas partes importantes:

1- O *déficit* habitacional em si, que representa a falta de moradias e a quantidade de moradias que precisaria ser construída.
2- A inadequação de domicílios que não implica a construção de nova moradia, mas sim a adaptação desta construção aos elementos definidos como sendo constantes de uma moradia digna.

Assim, o *déficit* habitacional pode ser:

1- *Déficit* por reposição de estoque em função dos domicílios rústicos – quase sempre rurais e a depreciação dos domicílios em que considerado o limite de imóveis com mais de 50 anos de construção, devem ser repostos.
2- *Déficit* por incremento de estoque - domicílios improvisados – prédios construídos com fins não habitacionais mas utilizados como tal- e a coabitação familiar- onde mais de uma família mora no mesmo domicílio.

A inadequação de domicílios pode ser por:

[15] Quando nos referimos ao saneamento básico nos domicílios de até 1,5 salários mínimos, é preciso que se diga que o índice de cobertura é ainda menor, apenas de 40%.

1- Carência de infra-estrutura - quando faltar um dos itens: iluminação elétrica, rede geral de água com canalização interna à moradia, rede geral interna de esgotamento sanitário (aqui a fossa séptica é aceita como tratamento externo) e coleta de lixo.
2- Adensamento excessivo de moradores - domicílios com mais de 3 moradores por dormitório.
3- Problemas de natureza fundiária
4- Sem unidade sanitária exclusiva
5- Alto grau de depreciação – prédios com mais de 50 anos de construção

Estes critérios não são mutuamente excludentes, isto é, uma mesma moradia pode ter um ou mais itens que não atenda (o que faz com que não possam ser somados).

A pesquisa com base nos dados do IBGE teve alguns limitantes, pois não leva em conta a reposição por depreciação, a questão da possibilidade do coabitante mudar de domicílio. E o *déficit* habitacional foi calculado apenas para cidades com mais de 20.000 habitantes na área urbana.

A pesquisa está dividida em “domicílios particulares permanentes”, “domicílios em aglomerados subnormais” e “domicílios vagos”. A definição adotada pelo IBGE para *aglomerado subnormal* é “conjunto constituído por, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas) ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (público ou particular) dispostos em geral de forma desordenada e densa. Em sua maioria, são carentes de serviços públicos essenciais”. *Domicílios vagos* podem ser fechados, isto é, o morador não estava quando da visita do pesquisador ou tiver uso ocasional, a exemplo de uma casa na praia; e *efetivamente vagos*, é o domicílio sem morador.

No total, para o Brasil em 2000, conforme resultados da pesquisa, podemos apresentar os seguintes dados:

Total de domicílios particulares permanentes ocupados:	44.800.000
Destes, em área urbana	37.400.000
em área rural	7.400.000

Total de domicílios vagos	6.000.000
Destes, em área urbana	4.600.000
em área rural	400.000

Do total de domicílios particulares permanentemente ocupados, segundo grifa a pesquisa, *apenas* 1,6 milhões estão em aglomerados subnormais, sendo 87,5% em regiões metropolitanas, principalmente na Região Sudeste, com 58,4% dos casos.

O *déficit* habitacional total em 2000 somava 7.222.000 moradias, 16,1 % do total de domicílios permanentes ocupados.

A pesquisa também demonstra que 82,5% deste *déficit* encontra-se em famílias de renda familiar mensal de até 3 salários mínimos. O *déficit* habitacional básico era calculado em 5.888.000 moradias, sendo 3.239.000 em famílias conviventes, 1.879.000 em domicílios rústicos, 524.000 em cômodos e 246.000 em domicílios improvisados.

Para os domicílios urbanos inadequados, estima-se que são em torno de 12 milhões com carência de infra-estrutura. Destaca-se que cerca de 3,2 milhões não possuem banheiro e 2,3 milhões têm falta de água e esgoto. Além disso, 2,2 milhões têm questões fundiárias e 2,8 milhões enfrentam a questão do adensamento excessivo.

A Fundação João Pinheiro realizou, com base no PNAD, 2006 – uma revisão do cálculo do *Déficit* Habitacional. Verificou-se que, em números absolutos aumentou. Em números relativos (% sobre domicílios) diminuiu, conforme comparação a seguir:

Déficit Habitacional em relação aos domicílios permanentemente ocupados, somando-se os urbanos e os rurais:

	Ano 2000 *Déficit* em %		Ano 2006 *Déficit* em %	
Total de domicílios	44.800.000		54.700.000	
Déficit Brasil	7.722.000	16,1	7.934.000	14,5
Déficit Região Sudeste	2.341.000	11,6	2.935.000	12,0
Déficit Estado SP	1.096.000	10,6	1.478.000	11,7
Déficit Reg. Metrop. SP	529.000	10,6	723.000	12,1

O dado mais preocupante desta tabela refere-se à região metropolitana de São Paulo, onde o número de domicílios permanentes ocupados cresceu entre 2000 e 2006 de 4.990.000 para 5.975.000 de domicílios. Corresponde a um crescimento de 19%, mas o *déficit* aumentou a uma velocidade quase duplicada, pois cresceu 36%.

2.3. A legislação recente

2.3.1. Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001, Estatuto da Cidade e a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de Setembro de 2001

Na apresentação da Lei o Presidente da Câmara dos Deputados, com o título: "Estatuto da Cidade: o desafio para os municípios está lançado" o Deputado Aécio Neves, hoje Governador do Estado de Minas Gerais, escrevia o seguinte:

> A aprovação do Estatuto da Cidade, todavia, é apenas um primeiro passo para que os brasileiros tenham assegurado o seu direito a cidades

> sustentáveis, entendido pelo próprio texto da Lei n. 10.257 como envolvendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e lazer, para os presentes e futuras gerações. (Estatuto da Cidade, 2001)

E completava: "É apenas um primeiro passo, porque praticamente todos os instrumentos trazidos pela nova lei demandarão a edição de leis municipais que os implementem". Adiante, no mesmo artigo, citava: "Por meio de suas diretrizes gerais, o Estatuto da Cidade impõe um novo e complexo sistema de atuação na questão urbana, marcado, sobretudo, pelo princípio da gestão democrática"

Em apenas três parágrafos, o então presidente da Câmara, resumia praticamente tudo. No primeiro, todo o conteúdo do Estatuto da Cidade, toda a expressão dos direitos do cidadão. No segundo, todo o trabalho a ser realizado para a implementação destes direitos, quem e onde ele devia ser feito, e o desafio principal, de ser realizado de maneira democrática com a participação de todos os cidadãos interessados.

Colocaremos aqui, os pontos iniciais que deram origem ao Estatuto da Cidade, os artigos colocados na Carta Magna de 1988, a Constituição Federal:

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

§ 1.º O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2.º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

§ 3.º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4.º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica, para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I- parcelamento ou edificação compulsórios;

II- imposto sobre a propriedade predial e territorial progressivo no tempo;

III- desapropriação com pagamentos mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou se sua família adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1.º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independente do estado civil.

§ 2.º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3.º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Após um processo de tramitação que durou mais de dez anos, foram enfim regulamentados estes dois parágrafos através da Lei n. 10.257, que então regulamentou o capítulo da política urbana, das quais apresentaremos os pontos mais importantes, sempre do ponto de vista da questão habitacional.

O Capítulo 1 define as diretrizes gerais, sobre a função social da cidade e da propriedade através do seu artigo segundo, do qual podemos destacar:

- Garantia do direito às cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer, para as presentes e futuras gerações.

- Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Para o atendimento ao interesse social é preciso a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização.

- Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população com a ordenação e controle do uso do solo e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência.

- Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

O Capítulo II do Estatuto da Cidade traz os instrumentos da Política Urbana dividido em 12 seções. A Seção I lista os instrumentos em geral. Ressalta, em especial, o planejamento municipal com o Plano Diretor e junto a este, a lei de parcelamento do solo, do seu uso e ocupação; zoneamento ambiental; gestão orçamentária participativa. Recomenda a execução de planos, programas e projetos setoriais bem como de planos de desenvolvimento econômico e sociais.

Traz então os institutos tributários e financeiros: imposto sobre a propriedade predial e territorial urbano - IPTU; contribuição de melhoria; incentivos e benefícios fiscais e financeiros.

No grupo V compõem-se os 18 instrumentos jurídicos e políticos dos quais destacamos: Zonas Especiais de Interesse Social; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, desapropriação.

Para a ordenação e uso do solo temos o direito de superfície; direito de preempção; transferência do direito de construir; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso e operações urbanas consorciadas.

Para a regularização fundiária temos os três instrumentos que são a Concessão de Direito Real de Uso, a Concessão de Uso Especial de Moradia e o usucapião especial de imóvel urbano;

O Capítulo III do Plano Diretor tem os seguintes artigos fundamentais:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. São estes os princípios do Plano Diretor Participativo:

1- Funções sociais das cidades e propriedades
2- Direito à moradia e inclusão territorial
3- Gestão democrática

O Capítulo IV, da Gestão Democrática da Cidade traz no artigo 43: para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;conferências e conselho das cidades; audiências públicas, iniciativa popular, plebiscito, referendo e orçamento participativo.

Na Medida Provisória, de número 2.220, datada em 4 de setembro de 2001, define importantes instrumentos de regularização fundiária. Ficam assim definidos os três instrumentos de Regularização Fundiária

No capítulo I, complementa o artigo 183, da Constituição Federal, com uma nova redação e definição da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia: aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinqüenta metros quadrados de imóvel público, situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

Segundo a publicação “Regularização da Terra e Moradia”, coordenada pelo Instituto Polis, a Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia é um direito garantido pelo Estatuto da Cidade, para regularizar áreas públicas, onde residam moradores de baixa renda, uma vez que os imóveis públicos não podem ser adquiridos por usucapião. Trata-se de um Direito Real que é formalizado por um contrato entre o Poder Público e o ocupante desta área, ou por uma sentença judicial.

A concessão de uso, para ter eficácia, deve ser registra no Cartório de Registro de Imóveis. O título de propriedade continua em poder da Administração Pública, que concede o direito de usar o bem. O que deve ser entendido por “sem oposição” como está escrito no parágrafo do artigo primeiro, significa que é necessário o ocupante não ter sofrido ação judicial por parte do Poder Público, pedindo a desocupação da área. Outro fato importante é a possibilidade de se obter a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia Coletiva e ela é utilizada quando não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, como por exemplo, em uma favela.

A Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) é um instrumento já existente há bastante tempo, pois foi instituído em nível nacional pelo decreto-lei número 271/67, que permite ao Poder Público legalizar espaços públicos utilizados para fins residenciais. Trata-se de um direito real e é aplicado a terrenos públicos ou particulares, para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social. É uma forma jurídica para uma pessoa poder se apropriar de um bem econômico, e defender a sua posse.

A CDRU pode ser transferida por herança ou venda e pode ser gratuita ou onerosa/paga. Recomenda-se que se as terras forem do município, a lei que reconhece as ZEIS contenha uma autorização para implantar a CDRU.

Usucapião Urbano é um instrumento de regularização fundiária de áreas particulares ocupadas por população de baixa renda para fins de moradia. Pode ser individual e coletivo e o morador deve estar morando em uma área particular de até 250 m2, por 5 anos ininterruptos e sem ação judicial. O título obtido é de propriedade e deve ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis.

2.3.2. SNHIS- Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

Define-se a moradia digna como sendo “aquela localizada em terra urbanizada, com situação de propriedade regular e com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população (transporte coletivo, água, luz, esgoto, coleta de lixo e pavimentação) e servidas por equipamentos sociais básicos de educação, saúde, segurança, cultura e lazer.”. Isto está representado na Figura 2.

A Política Nacional de Habitação, tal qual aprovada pelo Conselho das Cidades, em dezembro de 2004, tem como objetivo promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população.

Os seus principais componentes são a Integração Urbana de Assentamentos Precários (a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários); a provisão de habitação; e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano. Tem como Instrumentos o Plano Nacional de Habitação (PNH); o Sistema Nacional de Habitação (SNH); o Desenvolvimento Institucional (DI); e o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento (SIMAHAB).

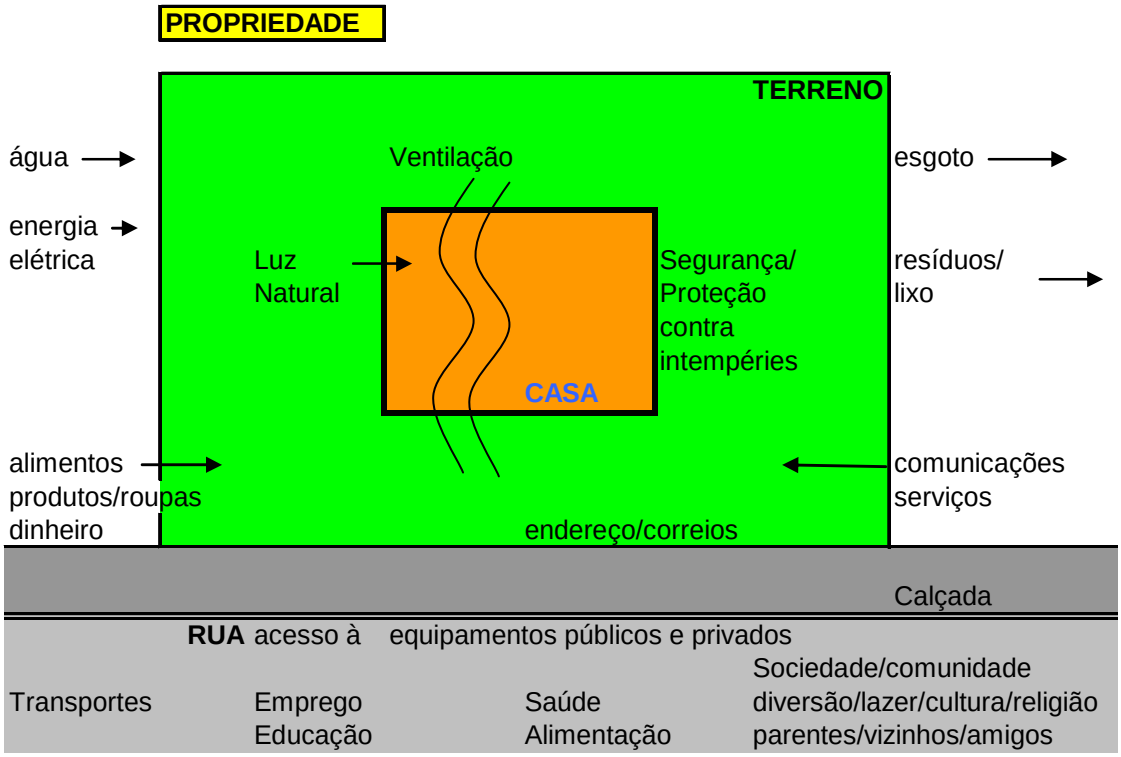

Figura 2. Elementos de uma habitação digna

Em consonância com isto, foi criado o SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – SNHIS, que tem como marco legal a Lei nº. 11.124, 16 de junho de 2005.

Esta lei criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, instituiu o Conselho Gestor do FNHIS e tem como foco, a população de baixa renda. A lei tem como princípios a pactuação federativa, a descentralização e o controle social. Como objetivos, tem o acesso à terra

urbanizada e à habitação digna e sustentável. E para estes, implementar políticas e programas de investimentos e subsídios. As principais aplicações da lei incidem nos seguintes pontos:

- Aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;

- Produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;

- Urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas como de interesse social;

- Implantação de saneamento básico, infra-estrutura e estrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;

- Aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;

- Recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;

- Outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS, sendo admitida, ainda, a aquisição de terrenos vinculada à implantação de projetos habitacionais.

A lei solicita a adesão dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios e esta tem como requisitos:

1. Firmar Termo de Adesão ao SNHIS;

2. Constituir Fundo de Habitação de Interesse Social;

3. Constituir Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social;

4. Elaborar Relatórios de Gestão

5. Elaborar Plano Habitacional de Interesse Social.

O Fundo de Habitação de Interesse Social, citado no ponto 2 acima, tem também como requisitos que a elaboração do projeto de lei, de criação do Fundo, envolva o debate entre os

agentes governamentais e os setores da sociedade que atuam na área habitacional, e contemple no mínimo os seguintes conteúdos: Exposição de Motivos; definir fontes de recursos para o Fundo; estabelecer a vinculação do Fundo a um órgão/setor da administração direta do estado ou município; e instituir o Conselho Gestor do Fundo.

Este Conselho tem como atribuições, estabelecer diretrizes e fixar critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos do Fundo e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais; aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do Fundo e deliberar sobre as suas contas. Os relatórios de gestão deverão conter as metas estabelecidas, ações realizadas e resultados alcançados ao longo do exercício, além dos meios orçamentários, financeiros, patrimoniais e logísticos utilizados para o cumprimento, monitoramento e avaliação dos objetivos institucionais.

A etapa 5 do Termo de Adesão é a elaboração do Plano de Habitação de Interesse Social que deve seguir as Diretrizes Gerais da Política Nacional de Habitação, que determina o direito à moradia digna, como vetor de inclusão social e garantia da função social da propriedade urbana. O plano deve ser um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, e instrumentos de ação que expressa o entendimento do governo local e dos agentes sociais sobre a moradia e projeta a implementação de uma política pública articulada para o setor. Deve ter uma metodologia participativa, durante todo processo, contando com a participação dos agentes públicos e privados, setores técnicos, associativos, sindicais, acadêmicos e demais associações e atores sociais envolvidos com a questão da habitação e do desenvolvimento urbano. O Plano deve considerar a questão habitacional como um todo, incluindo temas pertinentes, tais como:

- Plano diretor participativo
- Questão fundiária
- a dinâmica do mercado de crédito e imobiliário

- características sócio - demográficas das famílias residentes

- a ocupação em áreas de interesse ambiental

- reabilitação urbana, ocupação áreas centrais

- transporte e mobilidade

O Plano deve considerar também questões gerais como: dinâmica econômica e a inserção metropolitano-regional; política fiscal (planta de valores imobiliários, instrumentos previstos no Estatuto da Cidade); gestão urbana (participação, intersetorialidade, capacitação); migrações intra-urbanas e investimentos de médio e grande porte (hidrelétricas, plantas industriais, etc.);

A lei também define como principais fontes de recursos financeiros os seguintes fundos:

- Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT;

- Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS;

- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SNHIS.

Para atender aos municípios que quiserem fazer o Termo de Adesão, o Ministério das Cidades realizou cursos de capacitação em diversas cidades e municípios do país, ministrando as linhas principais para a elaboração do Plano de HIS. Assim, ficaram fixadas as etapas do processo de elaboração: preparação das equipes técnicas, mobilização da sociedade, discussão e elaboração do diagnóstico, discussão e elaboração das propostas, aprovação e revisões periódicas. A Estrutura Básica do Plano deve então conter o diagnóstico da questão habitacional, princípios e diretrizes orientadoras, objetivos, metas e indicadores, linhas programáticas e programas e também os recursos e fontes de financiamento.

O novo PLANHAB está sendo realizado pelo Ministério das Cidades. O objetivo deste plano é formular uma estratégia a Médio e Longo Prazo para as necessidades do Brasil.

Definirá cenários (principalmente uma melhor quantificação do *déficit*) metas físicas e financeiras (suas fontes de recursos e subsídios); modelagem de financiamento e subsídios. Serão incluídas modificações de Política Urbana como recomendações para alterações legais no Estatuto da Cidade e nas leis de concessão de terras. Além disso, serão definidas linhas programáticas com proposta de arranjos institucionais e para a cadeia produtiva.

O estudo[16] parte da distribuição segundo faixas de renda onde cerca de 60% da população vive com até 3 salários mínimos.(2007). Define um cenário por quadriênio do PPA onde de 2007 a 2011 seriam construídos 8.730.000 domicílios. A partir de 2012 até 2023, por quadriênio, cerca de 6.000.000 de domicílios, perfazendo um total de 27.000.000 de moradias.

Teremos, provavelmente, de buscar 920 bilhões de reais[17], como meta financeira para o Planhab, para financiar parte de construção destas moradias, até 2023.

Destes, principalmente para as moradias de baixa renda, dos ditos "recursos não onerosos" como do OGU- Orçamento Geral da União e FGTS – viriam 120 bilhões de reais. Os demais valores, os recursos onerosos, viriam do FGTS financeiro e do SBPE, sistema de poupança.

Notadamente, do lado dos tomadores destes financiamentos, as pessoas e as famílias, os desafios a serem vencidos, são a baixa capacidade de pagamento das famílias, o relativo alto custo da habitação e a complexidade de um financiamento em longo prazo. Para enfrentar este grande problema, o PLANHAB está procurando desenvolver uma metodologia, em que dependendo do tipo de município e da classificação de renda da família, são oferecidas combinações de subsídios e financiamentos.

[16] "Cenários, estratégias e propostas do Plano Nacional de Habitação" -- Consórcio Via Pública /LabHab/FAUUSP/FUPAM /Logos Engenharia, apresentado ao Conselho Nacional das Cidades , Câmara Técnica de Habitação. Brasília, 9 de julho de 2008.

[17] em valores de dezembro de 2006

Como em regiões metropolitanas, os custos de construção são maiores, esta metodologia, classifica os municípios em quatro categorias: *metropolitanos e capitais*, *as demais capitais*, *municípios entre 20 e 100.000 habitantes*, e *municípios pequenos e áreas rurais*.

Em função disso, oferece produtos prioritários para financiamento, sendo, por exemplo, para regiões metropolitanas apartamentos até 51 m^2, e para as demais regiões, casas até 40 m^2. (entender como sugestões que estão sendo desenvolvidas).

É previsto estratificar (não tomado aqui no sentido social do termo) as famílias, em Grupos de Atendimento. Assim tomando como exemplo o Grupo I – famílias sem renda ou com renda líquida abaixo da mínima necessária à assunção de um compromisso de retorno regular e estruturado- ela seria atendida pelo FNHIS- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, com contrapartida de estados e municípios. Este deve ser atendido através de programas e ações desenvolvidas pelo poder público, no âmbito de políticas integradas de combate a pobreza, onde é necessária a ação de vários órgãos governamentais e não só da área de habitação (exemplo: áreas de saneamento básico). Este grupo é definido por renda familiar mensal inferior a R$ 500,00 nas regiões metropolitanas, R$ 400,00 nas demais regiões. Sobre estas, não seriam solicitadas contrapartidas e assim não requereriam financiamento ou mesmo pagamento de juros.

Estão sendo definidas estratégias de implementação do PLANHAB, que de momento têm os seguintes pontos principais:

- Promover a urbanização integrada dos assentamentos precários, com ações articuladas das áreas sociais e de geração de renda, prevendo-se a produção de unidades novas para desadensamento e qualificação da urbanização.

- Estimular e viabilizar a produção de unidades habitacionais novas em áreas consolidadas e centrais, com a criação de subsídio de localização.

- Estimular a autogestão e a formação de cooperativas para a produção habitacional, garantindo-se a assistência técnica. Apoiar a autopromoção e o autofinanciamento da moradia pelo próprio morador com assistência técnica gratuita.

- Viabilizar o financiamento e o subsídio para garantir o acesso a lotes legalizados e urbanizados, de modo a potencializar o auto-empreendimento da moradia, particularmente nos pequenos e médios municípios. Enfrentar o problema da habitação rural com tipologias adequadas à habitação rural e a capacidade sazonal de pagamentos das famílias.

- Estimular os municípios a adotarem medidas para ampliar a oferta de terra para HIS, com a inclusão no Plano Municipal de Habitação e com o dimensionamento da quantidade de terra necessária para atender a demanda habitacional, por faixa de renda. Municípios devem ganhar bônus - prioridade no acesso aos recursos do FNHIS - quando adotarem instrumentos de política fundiária. Exemplo: a demarcação de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), percentual destinado a HIS em novos parcelamentos e IPTU progressivo.

Importante, acima de tudo, são as Linhas de Ações que estão sendo definidas para o PLANHAB, que listaremos com uma breve descrição do seu objetivo:

Linha de Ação 1 - Regularização Fundiária de Assentamentos Precários.

Temos uma demanda calculada de 3.149.288 domicílios[18]. Objetiva promover a regularização fundiária de assentamentos precários sob os aspectos jurídicos, físico e social para legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei (regularização urbanística e jurídica).

Linha de Ação 2 – Autopromoção habitacional assistida.

Tem como demanda famílias do grupo de atendimento 1 e 2, que necessitam de transferências de recursos à fundo perdido, para compra de materiais de construção a serem

[18] calculados em 2007 pelo CEM-CEBRAP

utilizados com acompanhamento de agentes de assistência técnica. Estes agentes vão garantir meios que propiciem boas condições de habitabilidade e salubridade, e o uso adequado dos materiais e técnicas construtivas.

Linha de Ação 3 – Produção de novas moradias urbanas.

Esta Linha de Ação pretende garantir moradia digna para o *déficit* e a demanda futura e tem 4 sub-linhas. A saber, produção pelo setor público, produção pelo setor privado, produção social da moradia (autogestão) e locação social.

Linha de Ação 4 – Produção de Novas Moradias Rurais.

O *déficit* rural é de 1.782.981 moradias (27,84% do *déficit* básico total). Ele se localiza, basicamente, em pequenos municípios do norte e nordeste do Brasil. A atenção especial aqui, será dada à oferta de infra-estrutura de saneamento básico, com poços, cisternas e fossas sépticas de padrões adequados.

Linha de Ação 5 – Produção de loteamentos urbanos com oferta de Materiais de construção.

O objetivo é estabelecer critérios adequados que regulem a produção de lotes urbanizados adequados às características regionais e articulados com a oferta de infra-estrutura urbana. Por ser uma solução extensiva é adequado para cidades menores e não deve ser aplicado em metrópoles.

Linha de Ação 6 – Produção de moradias em áreas centrais urbanas.

O objetivo é atender a demanda definida, por diferentes grupos sociais que estão interessados em morar nas áreas centrais das cidades, por causa da infra-estrutura já existente, proximidade com o local de trabalho e oferta de serviços públicos e privados.

Linha de Ação 7 - Assistência Técnica: Autogestão e Autopromoção.

Garantir a qualidade da produção habitacional, com a transferência de técnicas e conhecimentos, mediante a realização de serviços a serem executados em conjunto entre

atores de nível desigual de desenvolvimento ou capacidade, envolvendo peritos, capacitação e treinamento de pessoal, estudos, levantamentos e pesquisas. Estão sendo definidos tipos de Assistência Técnica tais como:

- Assistência à produção, com o apoio à atividades de auto promoção habitacional, promovidas por grupos organizados. Apoio à produção habitacional promovida por estados e municípios.

- Assistência técnica à estrutura e gestão: Apoio a estados e municípios na construção e implementação de suas políticas, planos e programas.

- Fortalecimento e estruturação de organizações não governamentais, voltadas à promoção de projetos habitacionais para grupos de baixa renda.

Linha de Ação 8 – Desenvolvimento Institucional

Dirigido para os conselhos e conferências vinculados ao setor habitacional, órgãos governamentais e organizações públicas não estatais. O objetivo é dotar os principais agentes do SNHIS de capacidade técnica e administrativa para que possam - exercendo de forma descentralizada – alcançar as metas qualitativas e quantitativas, físicas e financeiras, estabelecidas pelo PLANHAB. Nesta linha de ação estão sendo definidos Mecanismos de Institucionalização e a Organização Institucional do Sistema Nacional de Habitação. As funções principais desta organização serão conforme segue:

- Direção e Coordenação. Ao nível municipal, formulação de políticas, diagnósticos e planos, constituição de conselhos e fundos; estímulo ao ingresso de novos agentes promotores (cooperativas e associações locais) e apoio com capacitação e assistência técnica.

- Promoção Habitacional. Novos atores, cuja atuação deverá ser regulamentada- associações e cooperativas; aprimoramento da promoção pelos atuais setores e estímulo ao setor privado, para ampliar atendimento ao público de HIS.

- Participação e Controle Social. Conselhos Gestores Locais – os papéis e funções ainda precisam ser explicitados.

- Articulação intersetorial e intergovernamental

- Operação do SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

- Capacitação e Assistência Técnica. Voltadas a atividades de autoconstrução dos grupos de mais baixa renda; estados e municípios para os seus planos e programas e fortalecimento e estruturação de organizações comunitárias e organizações não-governamentais, voltadas à promoção de projetos habitacionais para a população de baixa renda.

O PLANHAB propõe um modelo operacional para os mecanismos de instituição do planejamento, referindo-se às funções que devem executar os agentes locais, executores e proponentes. Registramos abaixo, parte deste modelo institucional sugerido, no que se refere às funções destes agentes.

A- Governos Estaduais, Distritais e Municipais – Agentes executores e proponentes

1- Celebram Termos de Adesão com prazos regulamentados pelo Conselho Gestor do SFNFHIS
2- Elaboram diagnósticos habitacionais com base nos diagnósticos setoriais, análises conjunturais e planos diretores locais
3- Elaboram Planos Habitacionais Locais integrados com Planos Diretores e planos de outros setores

B- Governos Estaduais, Distritais e Municipais- Agentes executores e proponentes e

Outros agentes operadores – Associações e Cooperativas

4- Elaboram proposta, sob forma de consulta prévia, de acordo com os planos elaborados e a encaminham para análise e apreciação
5- Celebram contrato de repasse
6- Cadastram beneficiários no CadUnico
7- Recebem informação do agente operador CAIXA de aprovação do beneficiário
8- Executam projetos e ações de acordo com metas do plano, beneficiários selecionados e do Contrato de Repasse, acompanham e avaliam o processo de implantação e elaboram prestação de conta e relatório de gestão relativa à aplicação dos fundos locais anuais.
9- Atualizam relação de beneficiários ao final da implantação

Como pode ser visto no modelo operacional acima, as funções iniciais 1, 2 e 3 são executadas somente pelos governos municipais, pois se referem às atividades de planejamento, como o Plano Diretor e o Plano de Habitação. Neste modelo operacional as funções de execução do plano operacional de habitação, que são aquelas a partir do nível 4, tanto podem ser executadas pelos agentes executores e proponentes governamentais, como pelos outros agentes promotores, denominados de associações e cooperativas.

Verificamos que nestes três últimos anos o Governo Federal, através do Ministério das Cidades, sempre destinou no Orçamento Geral da União, bilhões de reais para a Habitação de Interesse Social. Ao final, verificamos que só houve a destinação. Não houve a execução. Para que isto não se repita o PLANHAB deve, neste caso, "colocar a carroça antes dos bois", usando uma expressão popular bem clara. Não podemos mais esperar. A atividade prioritária a ser realizada é a linha de ação 8 – Desenvolvimento Institucional. Precisamos que o PLANHAB realize por primeiro a criação imediata dos agentes executores nos municípios. De nada adiantará fazer o plano, destinar as verbas através das primeiras seis linhas de ação, se não tivermos quem as operacionalize, quem execute realmente o orçamento.

2.3.3. Lei do Saneamento Básico

O Ministério das Cidades possui quatro Secretarias principais: a de Habitação a de Programas Urbanos, a de Saneamento Ambiental, e a de Transporte e Mobilidade. O Ministério das Cidades avançou, nas duas primeiras secretarias, tendo primeiro desenvolvido o programa de habitação em função do Estatuto da Cidade. Mas, com a aprovação da Lei do Saneamento em Janeiro de 2007, vem agora desenvolvendo importantes ações na área de saneamento. Por exemplo, em dezembro de 2007 com a distribuição orçamentária aos municípios de cerca de 2,2 bilhões de reais para a aplicação em projetos de saneamento nos municípios.

Esta junção de atividades em um só Ministério é necessária e é ótima. Para um programa de habitação de baixa renda, é absolutamente necessária a atividade de saneamento. Os Objetivos do Milênio pedem programa e ações conjuntas dos governos, para o desenvolvimento da meta 11, desenvolvimento sustentável das cidades. Ela não pode ser separada da urbanização e da construção das moradias, visto que o morador, por si só, não tem condições de realizar ou providenciar o saneamento de uma determinada área urbana.

Da Lei do Saneamento é importante aquele artigo que define que devem ser realizados planos de saneamento. Estes são de responsabilidade do Ministério das Cidades e devem também realizar a orientação da execução do PLANSAB. Similar ao PLANHAB, um dos itens é a obrigação de serem realizados pelos municípios, e em conjunto com os órgãos estaduais e federais.

A Lei de Saneamento Básico tem importantes itens a serem examinados:

No Capítulo 1 - Nos *princípios*- é definido como o saneamento básico deve ser prestado, em serviços, à população. São doze princípios, mas citaremos somente aqueles considerados fundamentais para as questões de interesse, neste trabalho:

- Universalização do acesso;

- Abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde publica e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;

- Disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo de águas pluviais adequados à saúde publica e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;

- Articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e

outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para os quais o saneamento básico seja fator determinante;

Os demais princípios solicitam eficiência e sustentabilidade econômica, utilização de tecnologias apropriadas, transparência de ações, controle social e gestão eficiente dos recursos hídricos.

O artigo terceiro traz as definições do que é saneamento básico: Saneamento básico é o conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais que envolvem:

- Abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição.

- Esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente.

- Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas. As atividades aqui correspondentes são: de coleta, transbordo e transporte dos resíduos; de triagem para fins de reuso ou reciclagem, do tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos. Bem como a varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

- Drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.

No Capítulo 2 - *Do exercício da titularidade* - o artigo 9, diz que o titular dos serviços é que formulará a política pública de saneamento público, devendo elaborar os planos de saneamento básico. Também no artigo 11 define que uma das condições de validade do contrato é exatamente a existência desde plano de saneamento básico.

No artigo 13, é colocado que os entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, aos quais poderão ser destinadas, entre outros, recursos, parcelas das receitas do serviço com a finalidade de custear a universalização dos serviços públicos de saneamento. Deverão ser previstos também subsídios como instrumento econômico de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para as populações e localidades de baixa renda:

O Capítulo 4- *do Planejamento*- define que o serviço deve obedecer a plano que contenha diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, observando aspectos sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos; objetivos e metas de curto, médio e longo alcance; programas projetos e ações necessárias para atingir estas metas; ações para emergências e contingências; mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática das ações e projetos; entre outros.

O Capítulo 6- *aspectos econômicos e sociais*- tem o artigo 29 que estabelece que os serviços públicos terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, mediante remuneração pela cobrança dos serviços. No que concerne à baixa renda, observa que a fixação e instituição de tarifas deverão ter como diretriz, a garantia de ampliação do acesso dos cidadãos de baixa renda aos serviços. Fixa que poderão ser adotados subsídios tarifários e não-tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.

O artigo 52 da Lei do Saneamento define que a responsabilidade pelo Plano de Saneamento Básico é do Ministério das Cidades. Assim, foi criado um grupo de trabalho

interministerial e grupo de acompanhamento do Comitê Técnico de Saneamento do Conselho das Cidades. Este grupo emitiu em 22 de Outubro de 2008 a versão preliminar do Pacto pelo Saneamento Básico e pela Cidadania, cujo conteúdo é o Projeto Estratégico do PLANSAB.

O projeto estratégico do PLANSAB deve ser realizado durante o ano de 2009, e apresentar as suas conclusões em maio de 2010. O PLANSAB terá caráter vinculante em relação aos recursos, programas e ações da União e seus órgãos. Com este papel, deverá orientar a elaboração do PPA- Plano plurianual 2012-2015.

As metas do PLANSAB deverão ser definidas a partir dos 5 grandes eixos a seguir:

1. Metas para Universalização

Fica aqui bem claro o compromisso com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU- ODM. Assim, o plano deve identificar o real impacto do setor, e planejar os esforços para o alcance de todas as oito metas do ODM. Precisa buscar os meios possíveis para que até 2015 seja cumprida a meta de redução pela metade do número de pessoas sem acesso ao saneamento básico.

2. Controle Social

O Controle Social no saneamento básico envolve o direito à informação, representação técnica e a participação na formulação de políticas, no planejamento e na avaliação.

3. Cooperação Federativa

- Buscar o equilíbrio e a integração dos interesses entre as esferas federal, estadual e municipal com respeito ao pacto federativo da Constituição Federal de 1988.

4. Integração de Políticas

O PLANSAB deverá desenvolver canais que promovam a integração dos diferentes órgãos que atuam no saneamento básico no desenvolvimento e na implementação dos seus programas e ações promovendo assim a necessária “Intersetorialidade e Transversalidade” com a Política Territorial e Urbana. O saneamento básico deverá integrar a Política e o

Sistema Nacional e Desenvolvimento Urbano. Interface profunda existe com o PLANHAB. A qualificação e a quantificação dos *déficits*, das demandas e as projeções em habitação, representam, em grande parcela, os desafios do PLANSAB. Deverá também se inter-relacionar com a Política Ambiental, Política de Recursos Hídricos, Política de Saúde.

5. Gestão e Sustentabilidade

Buscar o desenvolvimento de mecanismos de gestão de serviços que permitam alcançar níveis crescentes de eficiência e eficácia e a sustentabilidade social, ambiental, econômica e financeira do saneamento básico.

2.3.4. A inversão necessária: Grupos de Projeto

O Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo foi reestruturado através do decreto estadual 52.053 de 13 de Agosto de 2008. Neste grupo, já estão integradas todas as áreas que a lei do saneamento solicita que trabalhem em conjunto. No grupo, temos representantes da Secretaria da Habitação, Meio Ambiente, a CETESB, a SABESP, e as companhias de fornecimento de energia elétrica do Estado de São Paulo.

No Manual do Graprohab, verificamos que de fato, o que mais ênfase tem são as questões de saneamento e fornecimento de água, e o respeito pelas Leis Ambientais. O Manual parte do princípio de que todas estas questões já tenham sido resolvidas e o projeto apresentado tenha, tanto a questão de saneamento como a de meio ambiente interno ao empreendimento, solucionada pelo projetista, e as questões externas já realizadas pelos órgãos concessionários.

Isto demonstra que, efetivamente, já sabemos quais as atividades que devem ser integradas, e quais as soluções que os projetos habitacionais devem adotar tanto nas questões da moradia em si, na questão da urbanização, e no campo do saneamento e meio ambiente. Ou seja, se é para aprovar, é porque já existe uma definição de como deve ser feito.

Necessitamos inverter isto. Precisamos de grupos que, seguindo as instruções que o Grapohab quer aprovar, façam os projetos. O secretário de Habitação afirmou que o Graprohab iria simplificar os seus requisitos, reduzir o tempo de aprovação. Compreendemos, porém que o mais importante é criar grupos para fazer os projetos. Fazer com que os grupos sejam criados já no início do processo. Capacitar e desenvolver os grupos, para primeiro ter acesso a sua condição de reivindicante, do seu direito de função e espaço social. Em seqüência, participar e trabalhar no projeto integral de sua habitação. Na metade de todo o processo, então possa o seu projeto ser aprovado.

2.4. Sustentabilidade e Responsabilidade Social

Necessita-se colocar em pauta as questões de sustentabilidade e responsabilidade social e apresentando-as de um modo regrado. Os assuntos a este respeito se fazem urgentes, num planeta mais que sofrido, com um contingente muito grande de pessoas vivendo na extrema pobreza. Estes requerem o auxílio dos mais afortunados, sejam estas pessoas pertencentes ao governo ou às empresas privadas.

Baseado nos esforços desenvolvidos pelas Nações Unidas e seus organismos, desde o estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em 2000, trazemos os conceitos de sustentabilidade que foram desenvolvidos ao longo destes últimos anos. Trata-se de ressaltar os fatos relevantes, sempre verificando quando estes podem ser adequados e utilizados no Brasil na questão da habitação de baixa renda.

2.4.1. Desenvolvimento Sustentável

É importante trazer o conceito inicial de Ecologia que é o estudo das interações dos seres vivos entre si e com o meio ambiente. Do grego, a palavra Ecologia origina-se de “oikos" que significa casa e "logia", estudo, reflexão, (oikos=casa= ökologie=ecologia). Por extensão, seria o estudo da casa, ou mais genericamente, *do lugar onde se vive*. Foi o cientista

alemão Ernst Haeckel, em 1869, quem primeiro usou este termo para designar a parte da biologia que estuda as relações entre os seres vivos e o meio ambiente, além da distribuição dos seres vivos no planeta.

Desenvolvimento Sustentável é aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades, diz o Relatório Brundtland[19].

Ter sustentabilidade significa assegurar o êxito de um empreendimento até o futuro contribuindo para o desenvolvimento econômico e social da comunidade. A sustentabilidade tem estes amplos componentes: as pessoas, os resultados econômicos e o planeta.Aspectos sociais, econômicos e ambientais.

2.4.2. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) são um conjunto de 8 macroobjetivos que abrangem as principais e mais relevantes demandas sociais do mundo. Foram estabelecidos em 2000, pela Organizações das Nações Unidas (ONU) em conjunto com 191 países, inclusive o Brasil, e deverão ser atingidos até 2015, por meio de ações concretas dos governos e da sociedade. (ONU, PNUD, 2000)

Oito são os objetivos do milênio e para cada um deles temos metas a serem alcançadas pelos países do mundo, sendo no total 18 metas. Estes são os oito ODMs:

1- Erradicar a extrema pobreza e a fome
2- Atingir o ensino básico universal
3- Promover a igualdade entre sexos e a autonomia das mulheres
4- Reduzir a mortalidade infantil
5- Melhorar a saúde materna
6- Combater a AIDS, a malária e outras doenças
7- Garantir a sustentabilidade ambiental

[19] encontrado no site www.brundtland-net.com/brundtlandreport.htm

8- Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento

A questão habitacional de baixa renda, no Brasil, está completamente inserida dentro do ODM 7 – Garantir a sustentabilidade ambiental, quando 1 bilhão de pessoas ainda não tem acesso à água potável. A água e o saneamento são dois fatores ambientais-chave para a qualidade de vida humana. Fazem parte de um amplo leque de recursos naturais que compõe o nosso ambiente e de cuja proteção dependem todos os seres vivos. Sem a adoção de políticas e programas ambientais, nada se conserva em grande escala, assim como sem a posse segura de suas terras e habitações, poucos se dedicarão à conquista de condições mais limpas e sadias de seu próprio entorno.

As metas constantes do ODM 7, e da mesma forma metas que pertencem a gestão de moradias de baixa renda, são as seguintes:

Meta 9 – Integrar os princípios de desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais.

Meta 10 – Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável à água potável segura.

Meta 11 – Até 2020, ter alcançado uma melhoria significativa nas vidas de pelos menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados.

Cada parcela da sociedade deve ser mobilizada para que exercite a sua cidadania e solidariedade e contribua para a redução das desigualdades e dos problemas sociais crônicos de nosso país como os citados nas metas do ODM 7. Exercer uma pressão consciente sobre os governos, responsáveis pela implementação de políticas públicas, para que estes, de acordo com o objetivo 8 e a meta 7, criem e estabeleçam parcerias entre o público e o privado, buscando ações práticas e eficientes que levem ao alcance dos Objetivos até 2015. É

importante que as organizações trabalhem de forma coletiva e focada nas prioridades nacionais de desenvolvimento social, ao invés de fragmentarem seus esforços e recursos.

2.4.3. Responsabilidade Social e o Compromisso das Organizações e Empresas

O *Global Compact* é um programa da ONU que procura mobilizar a comunidade empresarial internacional na promoção de valores fundamentais nas áreas de direitos humanos, relações de trabalho e de meio-ambiente. Este programa determina que as empresas devam contribuir para a criação de uma estrutura sócio-ambiental consistente em mercados livres e abertos. O programa propõe um pacto global para a atuação das empresas em torno de princípios básicos inspirados em declarações e princípios internacionais.

Apresentamos aqui os princípios do *Global Compact* que devem ser seguidos pelas empresas de qualquer tipo ou em parcerias público-privadas ou mesmo quando na forma de atuação de ONG's e cooperativas de associações de moradores:

1- *Princípios de Direitos Humanos*. As organizações devem apoiar e respeitar a proteção de direitos humanos reconhecidos internacionalmente e assegurar-se de sua não participação em violações destes direitos.
2- *Princípios de Direito do Trabalho*. As organizações são chamadas a apoiar a liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva, a eliminação de todos os trabalhos forçados e compulsórios, eliminando a discriminação no emprego e a abolição efetiva do trabalho infantil.
3- *Princípios de Meio Ambiente*. As organizações são chamadas a apoiar uma abordagem preventiva aos desafios ambientais, desenvolver iniciativas para promover a responsabilidade ambiental e encorajar o desenvolvimento de tecnologias que não agridam o meio ambiente.

4- *Princípio contra Corrupção*. Combater a corrupção em todas as suas formas, inclusive em relação aos direitos humanos[20].

A urgência e a magnitude dos riscos e dos danos para que se exerça a sustentabilidade tornarão a transparência e a comunicação dos impactos econômicos sociais e ambientais, componente fundamental para que haja eficácia nas relações entre as partes interessadas. Desta forma, em todo este processo, os grupos de partes interessadas (comunidades; sociedade civil; clientes; acionistas e provedores de capital; fornecedores; empregados, outros trabalhadores, sindicatos) trabalharão com visibilidade e comunicabilidade. Para dar suporte a essa expectativa de transparência e para que a comunicação seja clara e transparente faz-se necessário compartilhar uma estrutura de conceitos, uma linguagem coerente e uma métrica. Para isto foi criado o GRI – *Global Reporting Iniatitive* que oferece uma estrutura confiável de conceitos de sustentabilidade, para ser usada por organizações de todos os tamanhos, setores e localidades. A estrutura básica destes conceitos compreende:

1- *Desempenho Econômico* - A dimensão econômica da sustentabilidade se refere aos impactos da organização sobre as condições econômicas de seus *stakeholders* e sobre os sistemas econômicos em nível local, nacional e global. Pergunta-se aqui qual é a contribuição da organização à sustentabilidade de um sistema econômico mais amplo e os principais impactos econômicos da organização sobre a sociedade como um todo. Não mais se demonstra quanto de lucro quantitativo teve a organização, mas sim de toda a sua contribuição econômica para todos os grupos de *stakeholders* diretamente envolvidos nas suas atividades.

[20] ETHOS, INSTITUTO. Práticas Empresariais de Responsabilidade Social - Relação entre os princípios do Global Compact e os Indicadores Ethos de Responsabilidade Social Empresarial. São Paulo, Dezembro 2003.

2- *Desempenho Ambiental* - A dimensão ambiental da sustentabilidade se refere aos impactos da organização sobre os sistemas naturais vivos e não vivos, incluindo ecossistemas, terra, ar e água. Os indicadores ambientais abrangem o desempenho relacionado a insumos (como material, energia, água) e à produção (emissões, efluentes, resíduos). Além disso, abarcam o desempenho relativo à biodiversidade e áreas protegidas, à conformidade ambiental e outras informações, tais como gastos com o meio ambiente e os impactos do produto, do transporte do seu produto e do serviço.

3- *Desempenho Social* - A dimensão social da sustentabilidade se refere aos impactos da organização nos sistema sociais nos quais opera. Assim são verificados os desempenhos referentes aos direitos humanos, sociedade, às práticas trabalhistas, e responsabilidade pelo produto. Sobre Direitos Humanos, são emitidos conceitos em relação aos aspectos de práticas de investimento e de compras, não discriminação de raças e diversidades, liberdade de associação e negociação coletiva, trabalho infantil, trabalho escravo, direitos indígenas. Em referência a práticas trabalhistas e trabalho decente, o percentual de empregados abrangidos por acordos de negociação coletiva, os aspectos de saúde e segurança no trabalho, as questões relativas ao treinamento e educação dos funcionários. Aspecto muito importante visto aqui também é o da diversidade e igualdade de oportunidades.

A forma física de representação do acima descrito é expressa nas grandes empresas do Brasil através da distribuição, junto ao seu Balanço Econômico, do seu Balanço Social e Ambiental, conhecido como Relatório de Sustentabilidade. Ao apresentar no relatório as ações e atos sociais e ambientais que as empresas realizaram, demonstra-se que a empresa é sustentável e que exerce a responsabilidade social, somente se realizar todo o conjunto de ações sociais, econômicas e ambientais solicitados de acordo com a da estrutura do GRI.

2.4.4. Organizações locais

O Instituto Ethos propõe a atuação conjunta dos empresários para atuar em prol do desenvolvimento local com a criação de *Fóruns Empresariais Municipais.* Nestes fóruns todos trabalhariam apoiando as prefeituras em ações de melhoria da infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos. Atuando em parceria, estaríamos indo em conjunto com o objetivo de número 8 (*construção de parcerias e programas*) promovendo a sustentabilidade econômica, social e ambiental do planeta. Para as empresas, o compromisso com o bem-estar das comunidades onde atuam é um componente básico do exercício de responsabilidade social. Sendo agentes econômicos poderosos, as empresas têm enorme potencial para influir na qualidade de vida e na transformação de nossas cidades. Para os governos locais, a parceria com o setor empresarial pode ser fundamental para o êxito dos projetos, justamente pelos conhecimentos das empresas e por sua capacidade de planejamento e gestão, além da possibilidade de que as empresas tragam e agreguem recursos financeiros.

2.4.5. Conceito de planejamento de bairros

O professor Candido Malta, em seu livro “Reinvente o seu Bairro” aponta caminhos para que a comunidade participe do planejamento de sua cidade. Ele estuda o funcionamento dos tecidos urbanos e determina quatro tipos básicos destes tecidos. Um deles é a “cidade-jardim” e mostra como estes movimentos caóticos montam ou desmembram uma cidade criando acolhimento ou expulsão.

A tendência de todos os tecidos urbanos seria a de se tornar uma centralidade, com pontos de adensamento no próprio bairro misturando habitações, transportes e comércio. Para que se possa agir contra esta tendência, diz o professor, o planejamento deve ser realizado no maior nível de detalhe, não só com um plano diretor da cidade, mas chegando ao nível de planejamento de bairros. Este deve ser realizado com a participação direta do cidadão em associações de bairros e assim colaborando, defendendo o seu bairro (“Defenda São Paulo” é

nome da associação à qual o professor pertence) e através destes instrumentos têm força para pressionar os órgãos públicos municipais, a agirem no sentido da mudança requerida. O próprio título do livro remete a isto, pois está conjugado na segunda pessoa do singular, conclamando, o cidadão, ou seja, *você* mesmo deve *reinventar* o *seu bairro.* Infere-se daí, mais uma vez, que para melhorar radicalmente a qualidade do nosso espaço urbano pobre e periférico, deve-se fazê-lo com a participação popular, com a concordância dos moradores, respeitando o seu estilo de vida e sua identidade cultural.

2.4.6. A Arquitetura Sustentável e a habitação de baixa renda

Com os princípios de sustentabilidade trazidos até aqui, fica evidente o fato de que todas as organizações, de qualquer tipo e gênero, devem introduzir estes princípios na sua gestão e atos administrativos e empresariais já desde as etapas de planejamento e de projeto. O mesmo passará também a ser necessário nos projetos de habitação de baixa renda, onde precisamos aplicar os conceitos de sustentabilidade já no momento de sua concepção principalmente em relação a etapa física de construção das moradias. Para esta fase é necessário apresentar conceitos que definem a arquitetura sustentável e a construção sustentável.

No livro *Arquitetura Sustentável e Baixo Impacto Ambiental* Ualfrido Del Carlo observa o seguinte:

> Todas as atividades humanas devem ser realizadas, nos próximos anos, do ponto de vista ambiental e sua sustentabilidade. A arquitetura não é exceção, devendo mudar os atuais padrões de projetos e construção de maneira a contribuir para a garantia de suporte e conservação da qualidade ambiental. Um duplo esforço deve ser feito no nosso país para garantir concomitantemente a sustentabilidade e qualidade ambiental e a integração das classes menos favorecidas da população. (Revista Sistemas Prediais número 1, 2007, pg.21*)*

A pesquisadora Roberta Kronka do Nutau/FAU-USP, fala sobre arquitetura sustentável, na Revista Sistemas Prediais:

> Uma arquitetura sustentável é a que consegue promover um menor impacto ambiental, uma busca de maior igualdade social, valorização dos aspectos culturais, maior eficiência econômica e nas soluções adotadas nas fases de projeto, construção, reutilização e reciclagem da edificação, visando a distribuição equitativa da matéria-prima, garantindo a competitividade do homem e das cidades. (Revista Sistemas Prediais número 1, 2007, pg.12)

Ao que complementa a professora Denise Duarte (do Labaut FAU-USP):

> No sentido econômico, o edifício mais sustentável também é economicamente viável ao longo do seu ciclo de vida, levando em conta as relações de custo/benefício ao longo do tempo, já que muitas inovações exigem investimentos iniciais maiores que se pagarão durante a operação do edifício. (Revista Sistemas Prediais número 1, 2007, pg.14)

A professora Bárbara Harwood da Escola Frank Lloyd Wright de Scottsdale (USA) coloca que construção sustentável deve durar séculos e que seja bela, confortável e eficiente em relação ao uso de energia. Segundo Harwood, os aspectos básicos, que a arquitetura sustentável deve levar em consideração são os que seguem:

1. Uso de recursos naturais tais como: orientação solar, aquecimento solar da água e a produção elétrica solar para iluminação. Disponibilidade de água através da coleta da chuva.
2. Eficiência da energia incluindo níveis adequados de isolamento e a massa térmica dentro da construção ajustada adequadamente ao ambiente. Aumento da ventilação natural e com isto minimizar a existência de sistemas mecânicos para aquecimento e resfriamento. Uso de lâmpadas mais eficientes para a iluminação.
3. Materiais disponíveis no local da obra ou no máximo a 80 km para reduzir custos de transporte e conseqüentes impactos do aquecimento via CO2. Uso de materiais não tóxicos.

Ter sustentabilidade e ser socialmente responsável significa trabalhar em comunidade e parceria. Atender aos objetivos de desenvolvimento do milênio, com todos, governo, empresas e cidadãos atuando através de uma organização única. Caberá ao governo orientar as prioridades das ações. Que esta orientação seja feita com a participação direta da população em conferências e fóruns municipais e em conselhos instalados de forma regular. Assumidas as responsabilidades, atuem em conjunto e com uma organização diretamente no local da ação, pautados pelo respeito aos princípios dos direitos humanos, dos direitos trabalhistas e da luta contra a corrupção. Que esta organização seja local, integrada desde o planejamento

inicial no seu bairro, levando em conta as suas necessidades urbanas e o mais importante a sua moradia digna. A gestão desta organização, que seja feita por todo o seu ciclo de vida, desde o projeto, passando pela construção, na fase de operação e de manutenção, garantindo a existência do empreendimento a longo prazo. A estas dimensões citadas, deve-se agregar a dimensão ambiental da sustentabilidade, o respeito às leis da natureza e a sua preservação. Trazer para o empreendimento conceitos físicos de otimização de recursos, como aqueles apresentados junto à arquitetura sustentável. Significa, no Brasil e em muitos países do mundo, responder pela questão da água, pelo saneamento básico e pela gestão eficiente de energia e materiais.

Dadas a definição da legislação recente e a origem dos recursos, cabe então verificar a capacidade, os instrumentos, os processos administrativos e de gestão que os municípios têm, localmente, de trazerem estes recursos e de transformá-los, efetivamente, em inúmeros projetos de habitação de baixa renda, o que foi objeto de nossa pesquisa, e a qual apresentaremos no capítulo seguinte.

3. Gestão de habitação dos municípios

3.1. Questões a verificar: a gestão de habitação dos municípios

Neste capítulo apresentamos a verificação da gestão da habitação dos municípios a partir das respostas às questões formuladas quando das visitas e entrevistas realizadas durante a fase de pesquisas. Apresentamos como se procedeu nos municípios pesquisados a implantação do Plano Diretor e se nele foram abrangidas a função social da cidade e da propriedade e a questão da terra e regularização fundiária. Verificamos se foi formulada legalmente a capacidade de gerar e buscar recursos financeiros, tanto para a regularização fundiária como para a urbanização e habitação de interesse social.

Procuramos verificar os itens do Plano Diretor relacionados com a questão da habitação. Observamos a realização ou a elaboração dos planos municipais de habitação, e se existem a gestão e a execução operacional destes planos de habitação.

Examinamos o Plano Diretor e Plano Municipal de Habitação para constatar se na sua formação foram construídos os meios para a participação popular e que se permitam o acesso das classes mais pobres às questões de habitação.

Também foram vistas as condições de saneamento básico nos municípios e os planos da concessionária pública de serviços de saneamento. Sempre que possível, observamos se os municípios já estão desenvolvendo ou têm condições de aplicação dos princípios de sustentabilidade e da arquitetura sustentável.

Realizamos esta pesquisa com base em quatro questões que relatamos a seguir:

Questão 1 - Procuramos verificar se os municípios cumpriram com as condições legais necessárias para que possam desenvolver um Plano Municipal de Habitação.

- Como foi implementado o Plano Diretor Participativo e, se no Plano Diretor, os três eixos principais que o definem - função social da cidade e da propriedade, direito à moradia e inclusão territorial e gestão democrática - foram tratados.

- Geração de políticas e instrumentos para tratar da questão da terra, criação de instrumentos legais de regularização fundiária, criação de fundos para a geração de recursos financeiros, parcelamento e edificação compulsória.

- Geração de instrumentos e fundos para criar recursos financeiros para a aplicação da reforma urbana e direito à moradia.

Questão 2 - Averiguar se o município tem (ou está elaborando) um Plano Municipal de Habitação. Se lá estão previstas as funções de planejamento, projeto e construção local de moradias/habitação de interesse social (HIS) e moradias populares (HMP). Deverão existir etapas formais de desdobramento do Plano de Habitação, desde sua formulação estratégica, a partir do Plano Diretor, até o plano operacional de execução de um projeto de habitação. Neste nível, ver se o município possui:

a) Estudos sobre a habitação e se tem a quantificação do seu *déficit* habitacional. Se existe cadastramento dos moradores- o começo de tudo, pois sem ele não é possível iniciar a gestão de habitação.
b) Um programa de regularização fundiária, de oferta de lotes e recursos financeiros para a regularização fundiária, o que sucede na fase seguinte ao plano diretor.
c) Disponibilidade de recursos financeiros para a urbanização, equipamentos públicos e financiamento da construção das moradias. Ver se criou o Fundo Municipal de Habitação e se aderiu ao SNHIS e a habilitação ao Fundo de Habitação de Interesse Social. Se a prefeitura realizou ou está realizando programas de construção ou aquisição de moradias.

d) Estrutura organizacional e administrativa capaz de gerar mudanças organizacionais, fazendo com que execute as políticas e que atuem de maneira integral e em transdisciplinaridade com os diversos órgãos, para um único objetivo. (ver se a habitação é tratada por uma secretaria municipal exclusiva ou por setor subordinado a outras, ou mesmo um órgão de administração indireto). Se possuir setor de habitação, qual a sua estrutura de pessoal. Se o município tem Conselho Municipal de Habitação, e se participa de um Consórcio Intermunicipal de Habitação.

e) Interesse político dos prefeitos quanto aos planos de habitação e se os planos têm continuidade administrativa em diferentes governos. (É de conhecimento geral que a escassa quantidade de programas e projetos de habitação e a possível alteração e não-continuidade destes, são motivados por questões políticas).

Questão 3 - Verificar se o município previu e organizou a participação popular e o acesso das classes mais pobres na gestão e nos planos de moradia, centro de seu vital interesse.

Nesta questão, ver nos municípios a sua capacidade de ampliar a participação popular na gestão municipal, facilitando os seus acessos à habitação, inclusive aos recursos financeiros. Se a gestão deste processo teve o acompanhamento dos moradores. Verificar sua representação e presença, como membros nos Conselho Municipais de Desenvolvimento Urbano e no Conselho Municipal de Habitação, participando das decisões sobre a destinação dos recursos. Como se realiza o acesso democrático, participando na associação de moradores, em todo o processo de gestão e nas etapas de planejamento, construção/manutenção.

Questão 4- Sobre o saneamento básico, ver como o município se relaciona nesta questão com os outros níveis de poderes governamentais. Também com as concessionárias destes serviços públicos, visto que este é o maior problema brasileiro nos assentamentos precários e nas favelas. Examinar como o município trata da questão da água e recursos de energia. E, por estes serem itens de sustentabilidade ambiental, verificar quais são os critérios de arquitetura sustentável e sustentabilidade que estão (ou virão) a serem aplicados aos projetos de moradias de baixa renda.

3.2. A questão da habitação no município de Santo André

O município de Santo André é um dos municípios do Brasil que mais avançou na gestão municipal de habitação, não só na formação de sua legislação, como também na aplicação efetiva de soluções habitacionais. A seguir colocamos os passos principais de como se desenrolou este processo.

3.2.1. Plano Diretor Participativo de Santo André

O Plano Diretor Participativo de Santo André foi realizado entre 2002 e 2004, tendo sido apresentado como projeto de Lei número 13, em 30 de março de 2004, e aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores em 2 de dezembro do mesmo ano. A lei foi apresentada após uma ampla discussão pública com expressiva participação popular, principalmente pelos membros do Conselho Municipal de Habitação, e dos movimentos de moradia que estavam organizados desde a primeira gestão do prefeito Celso Daniel, em 1989-1992.

Os artigos mais importantes que definem, no Plano Diretor, os princípios e objetivos da Política Urbana de Santo André são os seguintes:

O artigo 3 define, conforme orienta o Estatuto da Cidade, os três eixos de um Plano Diretor Participativo:

Artigo terceiro – A Política Urbana deve se pautar pelos seguintes princípios

I – a função social da cidade
II – a função social da propriedade
III – Sustentabilidade
IV – Gestão Democrática e Participativa

O artigo quatro é aquele representado na Figura 2, na página 68, que ilustra os elementos de um plano de habitação.

Artigo quarto – As funções sociais da cidade no Município de Santo André correspondem ao direito à cidade, para todos e todas, o que compreende os direitos à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura e serviços públicos, ao transporte coletivo, à mobilidade urbana e acessibilidade, ao trabalho, à cultura e ao lazer.

O artigo quinto reforça a relação com a habitação de baixa renda:

A propriedade imobiliária cumpre a sua função social quando- respeitadas as funções sociais da cidade- for utilizada para:
I. ***habitação, especialmente Habitação de Interesse Social;***
II. atividades econômicas geradoras de emprego e renda;
III. Proteção do meio ambiente;
IV. preservação do patrimônio cultural.

Temos no artigo sétimo, a questão fundamental ainda a ser desenvolvida por quase todos os municípios brasileiros:

A gestão da política urbana se dará de forma democrática, incorporando a participação dos diferentes segmentos da sociedade em sua formulação, execução e acompanhamento.

Assim o planejamento em todas as fases – formulação, execução e acompanhamento são assumidos como matéria de interesse de todos e não uma tarefa exclusivamente técnica, definida por uns poucos.

O Plano Diretor de Santo André define 21 objetivos gerais de Política Urbana, dos quais citamos abaixo, aqueles diretamente envolvidos com a questão da habitação de baixa renda:

II – garantir o direito universal à moradia digna, democratizando o acesso à terra e aos serviços públicos de qualidade;

III – reverter o processo de segregação sócio-espacial da cidade por intermédio da oferta de áreas para a produção habitacional dirigida aos segmentos de menor renda, inclusive em áreas centrais, e da urbanização e regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda, visando à inclusão social de seus habitantes;

Para o atendimento destes dois objetivos é necessário que os municípios instalem sistemas e processos próprios de gestão de habitação. Vamos verificar como está atuando este processo em Santo André.

O artigo 11 define os objetivos da Política Municipal de Habitação garantindo o acesso à terra urbanizada e à moradia, ampliando a oferta e melhorando as condições de habitabilidade da população de baixa renda; estimulando a produção de HIS – Habitação de Interesse Social e HMP – Habitação de Mercado Popular pela iniciativa privada e garantindo a sustentabilidade social, econômica e ambiental nos programas habitacionais, por intermédio das políticas de desenvolvimento econômico e de gestão ambiental. O artigo 13 determina que o Poder Executivo Municipal deva realizar o Plano Municipal de Habitação- PMH.

O Título III- Do ordenamento territorial- define as zonas especiais entre os quais as ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social e as ZEIA – Zonas Especiais de Interesse Ambiental. Definidas no artigo 61, as ZEIS são porções de territórios destinadas prioritariamente à regularização fundiária, urbanização e produção de HIS e HMP. Junto com o Plano Diretor foram delimitados, na área do município, cerca de 1,5 milhão de metros quadrados destinados a habitação de interesse social. O conceito de zonas especiais de interesse social já era trabalhado em Santo André, desde 1989-1992 com a denominação de AEIS - Áreas de Especial Interesse Social. Nesta mesma época, também para tratar a regularização fundiária, foi instituído o instrumento CDRU – Concessão de Direito Real de Uso.

O Título V- tem a definição dos instrumentos de Política Urbana que trazem os meios e as ferramentas para que sejam atendidos os objetivos do artigo 182 da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade. O artigo 115 lista os 47 instrumentos que poderão ser adotados. Com estas quantidades de instrumentos foi necessário que o Plano Diretor tratasse, em extensas páginas, os instrumentos principais para a cidade de Santo André. Listamos os principais instrumentos contidos na lei:

- Do parcelamento, edificação, ou utilização compulsória

O município de Santo André, quando da aprovação do Plano Diretor em 2004, foi um dos primeiros municípios a realizar a notificação dos proprietários sobre o parcelamento, edificação, ou utilização compulsória.

- Do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamentos em títulos da Dívida Pública (com notificação também).

- Da outorga onerosa do direito de construir. - Ficou fixado em lei, que 50% dos recursos – contrapartidas financeiras- obtidos com a utilização deste instrumento deverá ser destinados à habitação de interesse social).

- Da transferência do direito de construir.

- Das operações urbanas consorciadas. - Para a gestão da Política Urbana foram criados, no título VI do Plano Diretor, diversos órgãos e sistemas. O funcionamento e a existência destes órgãos na Prefeitura de Santo André são vitais, pois sem eles, não poderá ser realizada a gestão da habitação, que é uma parte da Política Urbana. Assim o Plano Diretor cria:

- O Sistema Municipal de Planejamento e Gestão.

- O Conselho Municipal de Política Urbana.

O Plano Diretor define a composição de membros deste conselho e diz que entres estes deve existir membros que representem os conselhos setoriais já existentes. Os conselhos são:

Habitação, Saneamento Ambiental, Transporte, Orçamento e Desenvolvimento Econômico. O CMPU é composto por 38 membros, sendo 19 do governo municipal e 19 da sociedade civil. Destes, 5 são dos conselhos anteriormente referidos, 5 de empresários, 4 de ONGs e 5 de movimentos sociais. Ressalta-se aqui a existência anterior ao Plano Diretor, de um Conselho de Habitação.

- O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano

- O Sistema de Informações Municipais

E como instrumentos de democratização de gestão, que permitem o acesso e a participação popular, ficam criados:

- A Conferência Municipal de Política Urbana

- Assembléias Territoriais de Política Urbana

A criação destas assembléias é importante para permitir o acesso da população mais pobre à questão urbana e habitação, pois exige que estas se realizem nos bairros e distritos da cidade, perto de onde vivem.

- Audiências públicas, iniciativa popular de projeto de lei, plebiscito e referendo popular.

3.2.2. O Plano Municipal de Habitação de Santo André

O plano foi desenvolvido e discutido com a população durante o ano de 2005 e apresentado em Seminário de Políticas Habitacionais em 22 e 23 de maio de 2006. São definidos então Princípios, Objetivos e Diretrizes que o município de Santo André deverá seguir como fundamentos básicos para a gestão da habitação no município.

a) Princípios

O plano apresenta sete princípios que são: respeito à função social da cidade e da propriedade. A garantia à moradia digna como direito universal e fator de inclusão social. Atendimento aos critérios de sustentabilidade, gestão democrática e controle social.

Compatibilidade, integração e co-responsabilidade entre as diversas esferas de governo federal, estadual e municipal. Compatibilidade também com as demais políticas setoriais do município. Reconhecimento da existência de demandas específicas e diferenciadas.

b) Objetivos

Garantir o direito universal à moradia digna; atender às necessidades habitacionais do conjunto da população; estimular a produção de HIS e HMP pelos demais agentes de produção habitacional, tais como iniciativa privada e as associações e cooperativas populares de produção de moradias; garantir a sustentabilidade ambiental, econômica e social; reverter o processo de segregação sócio-espacial na cidade; conter o avanço extensivo da população habitacional em relação às APM's - áreas de proteção de mananciais.

c) Diretrizes.

O plano estabelece 45 diretrizes. Estas serão destacadas durante a análise dos tópicos.

3.2.3. Diagnóstico do *déficit* habitacional e o planejamento de recursos

Um processo de planejamento somente é efetivo se ele realiza o ciclo completo, que é o de planejar inicialmente, na etapa seguinte realizar e aplicar na prática o previsto, então com os instrumentos de controle avaliar os resultados obtidos e com base nesses agir novamente para corrigir os desvios encontrados. Este ciclo completo está sendo realizado em Santo André no seu plano municipal de habitação e o veremos nos pontos a seguir.

3.2.3.1. Diagnóstico da situação habitacional em Santo André realizado no Plano de Habitacional de Santo André.

Para a definição de metas a serem atingidas, o Plano Municipal realizou o diagnóstico da demanda habitacional existente naquela ocasião e a definição da origem dos recursos necessários.

No diagnóstico, foram definidas as necessidades e o *Déficit* Habitacional.Ver no quadro abaixo os resultados:

Déficit Habitacional Consolidado			
Descrição	*Déficit* fora dos Assentamentos	*Déficit* dentro de Assentamentos (corrigido)	*Déficit* Total
Domicílios improvisados	818		818
Famílias conviventes	7.323	2.300	9.623
Cômodos cedidos ou alugados	1.610	609	2.219
Famílias até 3 SM que pagam aluguel	2.593	1.041	3.634
Risco e Desadensamento		8.022	8.022
Total	12.344	11.972	24.316
Fontes: Fundação João Pinheiro - PSA, DISE, DEHAB- Tab. 8 PMH Santo André			

Tabela 6. *Déficit* Habitacional Consolidado

A seguir, foi verificada a disponibilidade de terras e infra-estrutura juntamente com a estrutura de custos, para cada uma das alternativas habitacionais, que o município definiu como ações e programas. Estas são:

- Construção de moradias e infra-estrutura
- Regularização fundiária
- Custo de terras
- Melhorias habitacionais
- Apoio às associações e cooperativas habitacionais

É importante salientar que o município vê como solução para o seu *déficit*, todas as alternativas existentes, ou seja:

- Realizada por gestão própria do município
- Realizada pela CDHU
- Realizadas pelas associações e cooperativas
- Realizadas por produção privada do mercado imobiliário de HIS e HMP

Para o cálculo da demanda e disponibilidade de terra para as novas unidades e o seu respectivo custo, foram considerados três padrões de projetos. Estes são constituídos por

alternativas de ocupação horizontal – 85 metros quadrados, ocupação combinada – 70 metros quadrados e ocupação verticalizada – 60 metros quadrados. Estes números foram baseados em estudos anteriores e respondem pela "fração ideal" por unidade, e não a área do lote.

A partir do *Déficit* Total de 24.316 moradias, e delas diminuindo uma determinada quantidade de lotes que seriam provenientes de reassentamentos internos, ficamos com uma demanda de 20.160 moradias que necessitam de área de terra. Com as áreas das ZEIS já definidas no Plano Diretor, verificou-se um potencial de disponibilização de 835.000 m^2 que comporiam o banco de terras inicial para fins habitacionais. Para este banco de terras, calculou-se que poderiam ser construídas 10.490 moradias. Para o saldo negativo de 9.670 moradias, fixou-se a necessidade de aquisição de terras em mais 676.900 m^2.

O estudo definiu um custo de terras por metro quadrado, para as alternativas de obtenção via regularização fundiária e aquisição normal. Tendo este custo de terras e definindo-se, após outro amplo estudo[21].valores de implantação de urbanização, custo da construção da unidade habitacional e custos da regularização fundiária, ficou definido o seguinte quadro:

Custos de atendimento ao *déficit* e inadequação habitacional em assentamentos precários				
Programas e ações		Custos Unit. (R$)	Quantidade	Custo Total R$
Urbanização		11.000,00	10.738 dom.	118.129.000,00
Construção de Unidades Habitacionais	Obra	28.500,00	11.972 uni.	341.202.000,00
	Terra			97.032.242,00
	Global (terra+obra)			438.234.242,00
Regularização Fundiária		200,00	20.307 dom.	4.061.400,00
Intervenções Pontuais/Defesa Civil				49.000.000,00
Melhorias Habitacionais		6.000,00	3.220 dom.	19.320.000,00
Total				628.744.642,00
Fonte Tab. 22 PMH Santo André				

Tabela 7. Custos de Atendimento

[21] Rosana Denaldi em "Políticas de urbanização em favelas: evolução e impasses"

Mais adiante, foram definidos em raciocínio semelhante ao acima, os custos de atendimento ao *Déficit* Habitacional fora dos assentamentos precários, que totalizaram então R$ 328.268.918,00. Também os custos de atendimento ao *Déficit* Habitacional gerado pela demanda demográfica para os próximos vinte anos, totalizaram R$ 285.860.152,50. Chega-se, então, a estes valores consolidados:

Consolidação dos custos para a resolução do *déficit* e inadequação habitacional (atual e para os próximos 20 anos)	
Componente	Valor (R$)
Atendimento aos assentamentos precários (*déficit* e inadequação)	628.744.642,00
Atendimento ao *déficit* habitacional fora dos assentamentos precários	328.268.918,00
Subtotal (demanda atual)	957.013.560,00
Atendimento ao *déficit* habitacional gerado pela demanda demográfica (20 anos)	285.860.152,50
Total	1.242.873.712,50
Fonte Tab. 25 PMH Santo André	

Tabela 8. Consolidação de custos resolução do *déficit*

Assim, o plano do município chega a uma importante conclusão, definidos pelas tabelas 22 e 25. A necessidade de recursos financeiros, para a redução próxima do zero, do *Déficit* Habitacional Total de Santo André, que a valores de maio de 2006 eram de 1, 242 bilhões de reais.

Tabelas semelhantes a estas duas são de grande ajuda aos municípios que realizarão o seu plano de habitação, pois são instrumentos que auxiliam a definir claramente as metas a serem atingidas, por ano, e por programas de construção de moradias e urbanização.

Com este diagnóstico, O Plano Municipal montou um cenário onde se definiu, por critérios diversos que o *Déficit*, deveria ser zerado em 21 anos. A partir disto, foi montado como meta um cenário/quadro, definindo a origem dos recursos, de que fonte governamental ou privada eles deveriam ser buscados. O Plano baseou-se no quadro efetivo de investimentos realizados pela prefeitura no quadriênio 2001-2004:

Quadro de Investimentos no quadriênio 2001/2004 (base do plano)	
Prefeitura + Fundo municipal de habitação (FMH)	R$ 28.079.935,00
SEMASA	R$ 16.021.467,00
Subtotal Santo André	R$ 44.281.403,00
Gov. Federal	R$ 9.293.786,00
União Européia	R$ 12.845.609,00
Total Santo André	R$ 101.228.414,00
Considerando o projeto CDHU Jd. Santo André (base valor anual médio do projeto)	R$ 30.800.000,00
TOTAL quadriênio 2001-2004	R$ 132.028.414,00
Fonte PMH Santo André	

Tabela 9. Quadro de Investimentos no quadriênio 2001/2004

Para a obtenção de mais recursos financeiros, concluiu-se que seria preciso a adesão do município ao SNHIS/FNHIS e o aumento da ajuda do Governo Federal. Com estes fatores, chega-se à receita necessária prevista para os próximos quadriênios, apresentada na tabela 12 abaixo (que correspondente à tabela 32 - cenário 2 – PMH Santo André – pg.99). Comparando-se o total de cada um dos futuros quadriênios vemos que será necessário de um expressivo salto médio de 60% nos recursos financeiros para os próximos anos, comparado aos recursos efetivos do quadriênio 2001-2004.

Receita prevista para os próximos quadriênios		
Origem	Quadriênio 2005-2008	2009-2012
Prefeitura + SEMASA	R$ 82,352 milhões	R$ 82,352 milhões
Receita da Outorga onerosa	R$ 2,700 milhões	RS 7,716 milhões
Receita própria FMH	R$ 6,473milhões	R$ 15,083 milhões
Subtotal Santo André	R$ 91,525 milhões	R$ 105,151 milhões
OGU/FNHIS	R$ 36,312 milhões	R$ 31,964 milhões
FGTS	R$ 24,208 milhões	R$ 25,572 milhões
Soma Governo Federal	R$ 60,520 milhões	R$ 57,536 milhões
Governo Estadual CDHU	R$ 52,416 milhões	R$ 55,036 milhões
Total quadriênio	R$ 204,461 milhões	R$ 217,723 milhões
Fonte: Tab. 32 PMH Santo André		

Tabela 10. Receita prevista para os próximos quadriênios

Desta maneira, por mais três quadriênios, o investimento deverá manter-se acima da média de 250 milhões de reais por quadriênio (62,5 milhões/ano) somando em 21 anos os 1,242 bilhões de reais necessários para a eliminação do *déficit* habitacional, conforme o cenário montado na tabela 8.

Achamos que é importante trazer aqui, em detalhe, o exemplo de cálculo apresentado acima. Ele é a base, a pedra fundamental, o início de qualquer processo de gestão de habitação nos municípios. Sem saber quantas moradias precisam ser construídas, quanta terra é necessária, que recursos financeiros são necessários, onde buscá-los e em quanto tempo estarão disponíveis, as ações municipais não terão visão a longo prazo. Também não se poderá definir qual a estrutura necessária de recursos técnicos e de pessoas, que trabalharão em conjunto com a população, para a solução do *déficit* habitacional.

3.2.3.2. Situação atual quantitativa do plano de habitação de Santo André

O relato do arquiteto Aylton Affonso, coordenador do plano diretor do município de Santo André, em 19 de dezembro de 2008, comparando o efetivo com o Plano Municipal de Habitação da cidade de Santo André é o seguinte:

a) sobre a construção de moradias e urbanização de domicílios

> No Plano, tínhamos o *déficit* habitacional calculado em 24.310 moradias. Além deste *déficit* ainda há 10.760 domicílios a serem urbanizados. O número de moradias populares construídas pela iniciativa estadual (CDHU) desde o começo de suas atividades até o início de 2006 foi de 2.836 unidades. Pelo governo municipal, desde 1989 até o final de 2008 foram construídas 3.303 moradias. Destas, nos últimos 11 anos foram construídas 2.525 moradias (1997 a 2008) contando, inclusive, as 478 unidades que deverão ser concluídas até dezembro de 2008.

e sobre assentamentos precários/favelas, dispunha ele dos seguintes dados:

> Nos assentamentos precários e favelas há 29.000 domicílios, nos quais vivem cerca de 110.000 habitantes. No período de tempo (1989-2008) o Programa de Urbanização de Favelas produziu 10.500 lotes urbanizados, com cerca de 40.000 pessoas beneficiadas. Assim, em assentamentos precários e favelas, temos ainda 18.500 domicílios para serem urbanizados, o equivalente a 70.000 habitantes.

Em um período de 20 anos (1989-2008) foram construídas, no município de Santo André, 6.139 moradias para famílias de baixa renda, somando-se os esforços da própria prefeitura e a CDHU. Isto corresponde a uma média anual de 307 moradias. Se levarmos em conta só os últimos 10 anos, a média eleva-se para cerca de 500 moradias/ano. Além disso, a prefeitura urbanizou 10.500 lotes, que somados às moradias construídas, faz com tenhamos, em Santo André, 16.639 famílias que tiveram atendimento do seu direito de moradia digna. Isto representa uma média anual de 830 domicílios atendidos.

Ao final de 2008 a Prefeitura de Santo André mantinha a seguinte previsão de construção de novas moradias para os próximos dois anos: em projeto ou construção temos 2.476 unidades, sendo 2.258 pelo município e 218 por Associação de Moradores, mas estas contando ainda com a ajuda expressiva da municipalidade.

b) Sobre a aplicação de recursos em habitação

No período de governo 2005-2008, que está se concluindo, cita o coordenador os seguintes números:

> Os recursos investidos em Habitação pela Prefeitura e SEMASA totalizaram cerca de R$ 40,5 milhões (média anual de R$ 10 milhões) cerca de metade do previsto no cenário otimista[22] do PMH. Desses 40 milhões, apenas R$ 500 mil vieram da aplicação de Recursos da Outorga Onerosa (menos do que os 2,7 milhões previstos no cenário). Os recursos advindos da esfera federal totalizaram, neste período (2005-2008) cerca de R$ 16,5 milhões (média anual um pouco acima dos R$ 4 milhões) bem menos que os R$ 60 milhões previstos no cenário 2 – otimista – do PMH. Há que se entender que, neste cenário otimista, no tocante à esfera federal, previa-se a plena constituição do SNH, com recursos fundo a fundo, algo que ainda não foi concluído. O PLANHAB só agora está sendo finalizado.

Somando-se então os recursos de Santo André mais os recursos do governo federal tivemos uma soma de R$ 57 milhões, aplicados em Santo André, no período de 2005-2008. Este número é maior do que o aplicado no quadriênio anterior de R$ 44,5 milhões, mas se compararmos com o cenário otimista (R$ 152 milhões) do Plano Municipal de Habitação para

[22] Ver Tabela 10 constante do Plano Municipal de Habitação

período de 2005-2008, ele é de apenas 37,5 % dos recursos planejados. Isto demonstra ainda o grande caminho que tem de percorrer aqueles que planejam nas áreas governamentais e públicas. Entre o ato de colocar os números "no papel", e efetivamente realizar no chão, na terra, os projetos de habitação, há sempre um hiato de tempo de realização. As entidades governamentais, conforme vimos em relação ao Orçamento Geral da União na atuação do Ministério das Cidades continuam interpretando que colocado à disposição os recursos no orçamento anual, no ano seguinte eles automaticamente se transformam em projetos realizados sem levar em conta o tempo de concepção e planejamento do projeto.

Este tipo de pensamento continua existindo mesmo para Santo André, como veremos na previsão de recursos para a Habitação para o próximo quadriênio de Governo (2009-2010) em informações também citadas pelo coordenador:

> *Recursos próprios da PSA / SEMASA*: o orçamento municipal para 2009 destina para investimentos em habitação, cerca de R$ 50 milhões, entre contrapartidas do PAC e investimentos diretos. Quer dizer, no quadriênio 2009-2012, teríamos, mantido esse valor anual, cerca de R$ 200 milhões, que somados aos R$ 33 milhões com outorga onerosa totalizariam R$ 233 milhões.
>
> *Recursos do PAC*: A quase totalidade de recursos advindos do PAC (contrato assinado com a CAIXA e o BNDES em 29 de outubro de 2007) será contabilizada no orçamento, a partir de 2009. Em habitação, serão cerca de R$ 126 milhões, sendo R$ 105 milhões do Governo federal, e R$ 21milhões da municipalidade (contrapartidas). Prevê-se que os projetos do PAC se desenvolvam em dois anos. Existe ainda uma expectativa quanto aos recursos federais que a cidade receberá anualmente, independente ou não do PAC. Este significou de fato, um aporte de recursos nunca antes vistos, em pouco espaço de tempo.

Somando os recursos municipais totais (R$ 233 milhões) mais os recursos federais (R$ 147 milhões) teríamos então R$ 380 milhões como soma de recursos previstos para o próximo quadriênio de 2009-2012. Isto representa que neste quadriênio, Santo André terá mais que o dobro dos R$ 162,5 milhões previstos para essa soma no cenário otimista do PMH. É preciso ressaltar, porém, que aqui ficou mais uma vez evidenciada, a falta de planejamento dos governos entre si. A prefeitura de Santo André foi governada, por três

legislaturas consecutivas pelo Partido dos Trabalhadores entre 1997 e 2008. Nada mais natural então, que quando o Governo Federal lançou o PAC urbano no fim do ano de 2007, destinar um expressivo orçamento para Santo André. Mas como costuma ser, não havia projeto. O dinheiro ficou empenhando e nada foi aplicado em 2008, só começando a aplicação em 2009.

Como disse o arquiteto Aylton "quando veio a informação do PAC ficamos completamente estupefatos, esquecemos tudo o que vínhamos fazendo e fomos correr atrás de um projeto para poder usar o dinheiro do PAC". Graças, porém a estrutura já montada, passado o momento inicial de assombro, Santo André realizou todos os estudos iniciais, planejou as necessidades e confirmou a sua estrutura e os instrumentos de gestão. O desafio agora é absorver este salto enorme de recursos, aumentando a sua produtividade e assim administrar de maneira eficaz os mesmos e transformá-los em um maior número de construção de moradias e reurbanização.

3.2.4. Estrutura de pessoal dedicada à questão da habitação

A Secretaria de Habitação e Empresa Municipal de Habitação (EMHAP) foram criadas na gestão do Prefeito Celso Daniel em 1989-1992.

Em 2006 as funções de setor de habitação estavam agregadas na SDUH – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. As funções básicas da gestão da habitação estão sendo realizadas pelos setores de Gerência de Planejamento Habitacional, a Coordenadoria de Projetos Habitacionais - CPH, que implanta e executa os projetos de habitação, em conjunto com a Gerência de Desenvolvimento Comunitário - GDC. Elas são apoiadas pelos setores de Regularização Fundiária, que trata das questões de regularização da terra e a Empresa Municipal de Habitação que executa projetos de construção de moradias. A Estrutura básica da SDUH pode ser vista na tabela abaixo com a quantidade de funcionários correspondente.

Estrutura da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação SDUH 2006	Quantidade de funcionários
Gabinete do Secretário	10 pessoas
Coordenadoria do Plano Diretor	7 pessoas
Departamento de Habitação	2 pessoas
Diretoria	6 pessoas
Coordenadoria de Projetos Habitacionais (CPH)	22 pessoas
Gerência de Desenvolvimento Comunitário (GDC)	14 pessoas
Gerência de Planejamento Habitacional	8 pessoas
Encarregatura de Regularização Fundiária (ERUF) e Coordenadoria de defesa do Patrimônio (CDP)	17 pessoas
Gerência Operacional	30 pessoas
Empresa Municipal de Habitação Popular	18 pessoas
TOTAL DE PESSOAS	121 pessoas
Fonte: PMH Santo André	

Tabela 11. Estrutura Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação SDUH 2006

3.2.5. Gestão Participativa

A participação popular sempre foi uma importante marca da política habitacional de Santo André. Ações realizadas nos últimos anos, articuladas com os programas de combate à exclusão social, fizeram avanços na democratização da gestão urbana e da habitação. São referência nacional e internacional. Isto foi realizado com a estrutura composta dos Conselhos e do Orçamento Participativo, as quais contaram sempre com a presença dos movimentos pela moradia, e na relação direta da prefeitura, com o morador, através dos programas "Santo André Mais Igual" e com a ferramenta de diagnóstico participativa denominada de DRUP.

O Plano Municipal de Habitação tem como base, a seguinte diretriz:

Consolidar o Conselho Municipal de Habitação e demais instâncias de participação popular no setor, tais como as Conferências Municipais de Habitação, o Orçamento Participativo e demais instâncias por programas e demandas específicas.

A cidade tem o Orçamento Participativo e o seu conselho que decidem a destinação dos grandes investimentos na habitação, principalmente em relação à urbanização integral de favelas e distribuição de áreas.

O Conselho Municipal de Habitação e o Fundo Municipal de Habitação foram criados na Gestão do Prefeito Celso Daniel em 1989-1992. Em função disso é utilizado o verbo "consolidar" na diretriz acima. O Conselho Municipal de Habitação começou a operar no ano de 2000, sendo que metade dos seus membros pertence à administração municipal e a outra metade à sociedade civil. O objetivo principal é deliberar sobre a utilização dos recursos do Fundo Municipal de Habitação.

Criado no Plano Diretor, o Conselho Municipal de Política Urbana também delibera nas questões de habitação. Assim os recursos de habitação, até serem investidos, têm um caminho de aprovações, averiguações e deliberações, com a participação da população. Um projeto de habitação primeiramente necessita de ser aprovado durante o transcurso do ano civil, no Conselho de Habitação e no de Política Urbana. Quando aprovados, ao fim do ano ele deve ser submetido ao Orçamento Participativo, e somente então colocado no Orçamento Geral do Município do ano seguinte, para ser executado.

A diretriz que versa sobre os diversos segmentos que participam da questão habitacional diz exatamente o seguinte:

Propiciar e garantir a participação da população moradora e dos movimentos que lutam por moradia, bem como das universidades, ONGs, entidades técnicas e empresariais, na definição das ações e prioridades e no controle social da política habitacional.

Esta diretriz faz com que os movimentos de moradias tenham representantes tanto no Conselho Municipal de Habitação como no Conselho Municipal de Política Urbana. E, durante o programa de reurbanização, seja utilizado o DRUP – Diagnóstico Básico Urbano Participativo, onde através de técnicas participativas, os moradores expressam os seus desejos, valores, preocupações e necessidades.

3.2.6. Práticas desenvolvidas pelo Município de Santo André

Estas práticas se desenvolvem em duas grandes linhas de ação:

1. *Urbanização e regularização dos assentamentos precários*. Para esta primeira linha de ação, temos 7 programas que são os seguintes:
    - Urbanização Integral
    - Intervenções pontuais
    - Produção de novas moradias
    - Requalificação habitacional
    - Manutenção e Controle Urbano
    - Monitoramento das áreas de risco
    - Contenção de Invasões

2. Provisão de novas unidades habitacionais

No programa de Urbanização Integral em assentamentos precários, a prefeitura adotou o *slogan* "*Santo André Mais Igual*"- SAMI. Este programa tem como principais ações: promover a participação popular onde os moradores vão realizar a elaboração do diagnóstico das propostas e estratégias de intervenção, e a Ação Matricial Integrada de todos os órgãos da Prefeitura, que vai promover o processo de inclusão social, levando em consideração a habitação, saúde, educação, geração de renda.

Para medir estas duas ações o programa realiza:

1- DRUP – Diagnóstico Básico Urbano Participativo (base na GTZ alemã) onde através de técnicas participativas os moradores expressam os seus desejos, valores, preocupações e necessidades. Os técnicos procuram levar em conta percepções, sugestões e propostas da população.

2- Levantamento Planialtimétrico – medição da área com as condições físicas do terreno, construções e questões ambientais, como mananciais existentes.

3- Pesquisa Socioeconômica Censitária – levantamento das informações do conjunto dos domicílios e favelas da área, para poder realizar as demais ações sociais necessárias.

Com estes três instrumentos, o programa procura integrar a favela à cidade, adotando padrões urbanísticos diferentes da cidade formal, mas garantindo o seu acesso aos equipamentos e serviços públicos.

Aqui, na questão do parcelamento e uso do solo, garante acesso à moradia digna, através da definição de uma fração mínima de terra. O processo de urbanização integral, sempre que necessário, prevê a inclusão de equipamentos comunitários como praças, creches, centros comunitários, centros de serviços e comércio. São definidos a partir do perfil obtido nos censos DRUP e PSEC, citados acima.

No ano de 2006, realizando a busca prática de alternativas de produção do ambiente urbano, defrontamo-nos com o projeto de reurbanização da favela de Sacadura Cabral, em Santo André. Estudamos todas as suas etapas. Vimos que estávamos frente a uma das primeiras experiências, no Brasil, de um processo de gestão completo, que inclui projeto, construção e manutenção de um empreendimento imobiliário de moradia de baixa renda, constituído de 736 domicílios, feito por um órgão local e municipal. A verificação da quantidade de esforço despendido por este órgão, a equipe necessária para a realização do processo, as dificuldades encontradas, tudo isso nos trouxe a perfeita noção da complexidade de montagem de um projeto de reurbanização de moradias com a participação dos moradores. Experenciamos, em detalhes, esclarecidos pela equipe da Prefeitura, cada um dos pontos, cada uma das preocupações técnicas e da legislação e regulamentos vigentes. Aprendemos as

relações sociais com os moradores e, *in loco,* verificamos os resultados que estão sendo reavaliados agora, nos novos projetos[23].

Nas experiências, nos projetos de reurbanização de favelas, a equipe da Prefeitura de Santo André consolidou rotinas e condições muito interessantes em campos de difícil priorização e medição por se tratar de decisões sociais de pessoas pobres, todas elas com premência imediata de habitação. Esta é uma condição que, sabemos, repete-se em todo país, e tem a delicada questão "quem é mais pobre do que quem", uma classificação da pobreza, em outros termos, relatamos aqui, da cidade em questão:

a) Para definir a favela ou assentamento prioritário, é preciso observar a seqüência seguinte: situação de insalubridade e risco; ocupação em áreas de preservação e impacto na recuperação ambiental e urbana; tempo de existência do assentamento; relação custo-benefício verificando-se os custos de intervenção em relação às famílias e para com a cidade; condições favoráveis ao re-ordenamento urbano (adensamento e outros); nível de organização comunitária; existência de fatores facilitadores de regularização fundiária, imposições jurídicas; existência de financiamento; aprovação da urbanização no Orçamento Participativo.

b) Determinadas as condições acima, dentro do Programa de Urbanização Integral, são também definidas as prioridades entre os moradores. Estas seguem o seguinte encadeamento de critérios, retirados a partir de entrevistas concedidas quando do projeto Sacadura Cabral: em mananciais e áreas de inundação, morador sem renda, sua idade, o tamanho da família, a condição da habitação atual, o tempo em que está no local, a sua capacidade de ajuda nas associações de moradores (assistente social e associação de moradores), o interesse pessoal e a disponibilidade para mutirão.

[23] . O relato detalhado deste estudo está no trabalho programado denominado "Planejamento do Ambiente Urbano: quatro relatos de visitas a conjunto habitacionais"

3.2.7. Situação atual da Gestão do Plano Municipal de Habitação

Em dois de setembro de 2008, foi realizada uma entrevista com o arquiteto Aylton S. Affonso, da Coordenadoria do Plano Diretor de Santo André. O objetivo da pesquisa era verificar como estava Santo André, dois anos depois do lançamento do Plano de Habitação Municipal e quais os seus resultados. Conforme o relato do arquiteto Aylton, a partir das observações sobre projetos de urbanização e habitação dos assentamentos precários realizados em Santo André, de 2000 a 2007, pode-se inferir os seguintes itens como pontos de melhoria:

> Documentar as experiências e desenvolver um processo de sistematização e rotinização dos procedimentos de intervenção. A partir disto, estabelecer um conjunto de padrões e critérios mínimos para a avaliação dos projetos, buscando uma adequação de padrões adotados. Isto permitirá a adoção de procedimentos de controle urbano, criando acordos e diretrizes de ação entre os setores de habitação e os demais setores da prefeitura. Para este controle urbano, a avaliação e monitoramento das metas do Plano Municipal de Habitação definir o quadro de indicadores de desempenho apresentado na tabela 14.
>
> Junto aos assentamentos precários, fundamental é a questão da regularização fundiária. É preciso melhorar, realizando previamente estudos de viabilidade técnica e jurídica. Criar as COMULS, comissões municipais de urbanização e legalização com a prefeitura e os moradores da área. Encerrado o estudo e o plano de regularização, levá-lo imediatamente para a aprovação do prefeito, via decreto.
>
> Como procedimentos gerais, ainda é necessário promover a maior integração entre o setor de habitação e os demais órgãos da prefeitura. Isto deverá ser feito capacitando os recursos humanos, através de plano de formação e capacitação desses setores, com uma conseqüente agilização dos processos.

Indicadores para Avaliação e Monitoramento PMH de Santo André.
Núcleos/ domicílios e famílias de assentamentos primários – atendimentos por: -Programa de urbanização -Regularização fundiária -Oferta de novas unidades habitacionais
Famílias não moradoras em assentamentos precários nos padrões HIS e HMP atendidas por: - Solução habitacional, por tipologia ou por agente de provisão habitacional
Evolução do uso e destinação do banco de terras para HIS e HMP
Custos médios de urbanização, regularização fundiária, oferta de moradias, melhorias habitacionais
Domicílios atendidos dentro do quadro de melhorias habitacionais
Grau de participação da população na elaboração e implementação da política habitacional
Indicadores de necessidades habitacionais: -*Déficit* habitacional qualitativo e quantitativo -Domicílios e população residentes em assentamentos precários/áreas de risco
Monitoramento do Ambiente social e econômico: - alteração na distribuição dos rendimentos domiciliares - preços fundiários e imobiliários na cidade - lançamentos imobiliários e *habite-se* residencial
Captação de recursos através dos instrumentos de política urbana, tais como parcelamento, IPTU progressivo e desapropriação, via pagamento com títulos da dívida pública.
Fonte: Plano Municipal de Habitação de Santo André

Tabela 12. Indicadores para Avaliação e Monitoramento do Plano Municipal de Santo André

Fundamentalmente, é necessário fazer com que funcionem todos os grupos da Prefeitura em perfeita integração, ativados e operantes, para que se tenham os diversos instrumentos encadeados:

- a gestão dos programas urbanos
- a gestão dos programas provisórios
- a gestão do banco de terras

- a gestão da regularização fundiária
- os instrumentos de controle e manutenção urbanas.

Funcionando estes instrumentos e, mais efetivamente, o Conselho Municipal de Habitação, podem ser alimentados projetos, que ao final sejam submetidos ao Orçamento Participativo, fazendo com que as verbas sejam empenhadas corretamente no Orçamento Municipal de cada ano.

O projeto de "Santo André Mais igual" de urbanização integral está atuando em diversos projetos de urbanização de favelas e construção de moradias. Quase 15 mil moradores dos núcleos Espírito Santo, Gamboa, Capuava Unida e Jardim Irene/Cipreste vão ser beneficiados. Todos têm verba definida dentro do Orçamento Participativo e ainda receberão, em 2009, mais recursos do PAC. São cinco projetos que levam toda a atenção da estrutura montada pela prefeitura de Santo André. Sem contar a necessidade de novos projetos para a as verbas do PAC.

Concluiu então que dada a atual capacidade administrativa, se continuassem a atuar com a velocidade como estão atuando, precisariam, com exagero da expressão, de, no mínimo, mais dois setores "DUH's" para realizar o Plano Municipal de Habitação e o PAC. Isto claramente não é possível, pois não há como aumentar o quadro de funcionários. Assim, é necessário realizar uma análise de todas estas gestões acima citadas para aumentar a produtividade e a eficácia.

Definidos mais claramente, os indicadores e instrumentos, poderão com mais tranqüilidade ser repassados os procedimentos e ações. Com isto pode-se transferir grande parte das atividades à iniciativas outras, externas, através de consórcios imobiliários, associações e cooperativas. Entretanto, há que se ter o cuidado, caso as atividades operacionais forem delegadas às iniciativas externas, de aumentar os instrumentos de controle

e revisar constantemente os valores das tabelas[24] do PMH de diagnóstico; 8, 22 e 25 do PMH de Santo André, fundamentais para a orientação do plano e melhor levantar os recursos e investimentos.

Tal aprimoramento torna-se necessário, à medida que o PMH tem como visão estabelecer metas e cenários a longo prazo, tendo como objetivo final equacionar as demandas habitacionais da cidade em 21 anos, e não apenas definir verbas para o próximo ano, ou então para o quadriênio de governo correspondente ao prefeito atual.

3.2.8. Saneamento e Arquitetura Sustentável

Santo André tem a sua própria companhia municipal de saneamento o SEMASA- Serviço Municipal de Saneamento Ambiental. Em Santo André 96,98% da população tem água e a rede de coleta de esgoto atinge 90,32% dos domicílios. A rede de drenagem de vias urbanas também está em bom estado. Os resíduos sólidos possuem coleta seletiva em todo território do município[25]. Os dados disponíveis são do ano 2000, e certamente hoje os índices são melhores. Podemos afirmar que, nestes três itens, Santo André tem percentuais de atendimento sanitários elevados, se comparados com a situação brasileira em geral, incluindo o estado de São Paulo.

Entretanto, no Brasil, fala-se somente da coleta de esgoto, dizendo que ela, em alguns pontos do país, já alcança mais de 70% do atendimento da rede de coleta de esgotos, ignorando a questão do tratamento deste esgoto. Santo André ainda não realiza o tratamento de seus esgotos. Ele é um dos municípios que mais dejetos despeja no Rio Tietê, em função do contribuinte fluvial Tamanduateí. O SEMASA está em negociação para realizar a parceria com a SABESP para um projeto em comum de tratamento de esgotos nesta região. Da mesma maneira que na Habitação no que toca ao saneamento básico, haverá a partir de 2009 um bom

[24] que correspondem às tabelas 6,7,8 dessa publicação

[25] dados do ano 2000 em Fundação SEADE – Perfil municipal- consulta ao site em dezembro 2008.

aporte de recursos e serão investidos R$ 90,6 milhões de reais no SEMASA. Desse valor, R$ 81,6 vêm do Governo Federal, para a realização de 12 projetos de saneamento do PAC que pretendem ampliar o sistema de coleta e tratamento de esgoto e para o combate às enchentes. Dos quase R$ 91 milhões, R$ 34 milhões serão utilizados para a ampliação da rede de coleta de esgoto da zona urbana da cidade, e para a interligação com os coletores da SABESP.

O Departamento de Habitação da Prefeitura de Santo André sempre trabalhou em conjunto com o SEMASA nas questões de reurbanização. Desta forma, quando da realização de projetos, todos os itens definidos como de saneamento básico, sempre foram ali incluídos e respeitados. O SEMASA está realizando o PLAGESAN (Plano de Gestão e Saneamento Ambiental) e na sua conclusão, com certeza, teremos ali colocados os objetivos e data em que Santo André conseguirá a universalização dos serviços básicos de saneamento, principalmente na questão do tratamento de esgotos.

Em 2005, Santo André, com o programa "Santo André Mais Igual" recebeu o prêmio "Objetivos de Desenvolvimento do Milênio" do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do governo federal, como a única experiência brasileira que contempla ações relativas aos oito objetivos, inclusive o objetivo sete que é representado pelas metas de sustentabilidade ambiental.

A diretriz de número 34 do Plano Municipal de Habitação contempla o seguinte:

34. Estimular e desenvolver tecnologias de projeto, construção e manutenção dos empreendimentos habitacionais voltados para o principio do desenvolvimento sustentável, contemplando alternativas de conservação de água e energia, reciclagem de resíduos sólidos e valorização de áreas verdes e de lazer.

Sobre esta diretriz, em visita à Coordenadoria de Projetos Habitacionais de Santo André, verificamos com a arquiteta responsável, Walkiria Goes, que todos estes itens são observados e implantados nos projetos habitacionais e de reurbanização. Na aplicação de

técnicas de arquitetura sustentável, um dos pontos que estavam sendo tratados na ocasião, era o desenvolvimento de uma tecnologia para colocar aquecedores solares de água em moradias dos projetos futuros.

3.3. A questão da habitação no município de Franco da Rocha

O Vale do Juqueri, mais precisamente o Parque Estadual do Juqueri, fica exatamente no centro, ou no encontro de duas linhas retas, que podemos traçar no mapa do Estado de São Paulo. Estas linhas ficam entre as cidades que definem os limites da conurbação metropolitana de São Paulo. De um lado, a linha leste-oeste, entre Sorocaba e São José dos Campos, e de outro, a linha norte-sul entre Campinas-São Paulo-Santos.

Este ponto central da conurbação situa-se cerca de uma hora, de carro, de cada um dos pontos extremos representados por estas cidades. Nos próximos anos, é um local que deverá ter seu desenvolvimento acelerado e ficará também sujeito à especulação imobiliária. Isto poderá levar, se não houver planejamento urbano, ao aumento dos problemas de urbanização, saneamento e meio ambiente já existentes.

O Vale do Juqueri é composto por cinco municípios: Franco da Rocha, Francisco Morato, Cajamar, Caieiras e Mairiporã. Possui hoje acima de meio milhão de habitantes. Em 20 anos poderá atingir o número de 1 milhão de habitantes. Os cinco municípios também compõem o que chamamos de CIMBAJU, ou seja, o Consórcio Intermunicipal da Bacia do Rio Juqueri, montado em função do Sub-Comitê da Bacia Hidrográfica Juqueri-Cantareira. Estes municípios, ao sul, confrontam-se com o município de São Paulo, através de seus distritos Pirituba, Perus, Cachoeirinha, Brasilândia, Tucuruvi e Jaçanã. Em termos políticos e geográficos, aí existe uma divisão, mas social e antropologicamente, esta é uma mesma região, pois os municípios do Juqueri e os distritos de São Paulo compartilham o mesmo tipo de pessoas humildes, gente que trabalha na cidade de São Paulo, e possuem a mesma classe e

dificuldades sociais. Assim, são pessoas da periferia de São Paulo, os pobres, que da cidade de São Paulo, foram expulsos.

O Complexo Hospitalar de Juquery tem mais de cem anos de história da psiquiatria paulista. No final do século XIX, o Estado decidiu construir uma colônia psiquiátrica fora da cidade de São Paulo. O local escolhido foi ao norte de São Paulo, no caminho da estrada de ferro Santos-Jundiaí. O projeto da Colônia Agrícola Juquery foi realizado por Ramos de Azevedo, inaugurado em 1898. O mais famoso hospital psiquiátrico do Brasil, desde o início foi administrado pelo médico Franco da Rocha, mais tarde dando o nome à cidade. O "Asilo de Alienados do Juquery" passou a denominar-se Hospital e Colônias do Juquery, em 1929. Na década de 60 chegou a ter 14 mil internados. A superpopulação chamou a atenção dos veículos de comunicação. Foi demonstrado o abandono dos internos, pessoas vagavam nuas pelos corredores. Então aconteceu um processo de "desmanicomização", processo que continua até hoje.

Com a redução de internos, aos poucos foram lá instalados, outros órgãos públicos. Hoje, nos 28 quilômetros quadrados (2.800 hectares) de área temos escolas, Corpo de Bombeiros, Batalhão da Polícia Militar, estações da SABESP, um lixão e *ocupantes de terras*, que também passaram a dividir este espaço. Temos três unidades prisionais e a antiga FEBEM. Temos também o Parque Estadual de Juquery, um dos mais expressivos patrimônios ambientais e ecológicos da região metropolitana de São Paulo. Ele possui função essencial para a proteção dos mananciais que abastecem de água a 55% da população de São Paulo com o lago da represa Paiva Castro.

Um grupo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da FAU USP, coordenado pelo professor Sylvio Sawaya, realizou durante 2004 e 2006, um estudo sobre este local. O resultado foi uma proposta de Plano Diretor para toda a área pertencente à Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo. Na área destinada à saúde, seriam construídos o novo Hospital

Psiquiátrico de Juquery, e o Hospital de Clínicas Regional, para atender os mais de 500.000 habitantes que compõe o CIMBAJU. Para a Universidade do Juquery ficaria uma área de 3 milhões de metros quadrados. O novo *campus* seria voltado para a biotecnologia e área cultural. Outros dois milhões de metros quadrados são área invadida. Esta invasão chama-se "Parque Pretoria"[26] e muitos dos abandonados e familiares de apenados das 3 "unidades prisionais" de Franco da Rocha, têm ali o seu abrigo. O Estado de São Paulo montou no Juquery, ao longo de um século, um "depósito da miséria humana". De um lado os loucos, perto dali os apenados, pouco mais distante os menores abandonados e, por fim, a invasão de Pretoria, única moradia possível para os parentes sem o chefe de família, preso ali perto.

3.3.1. **Plano Diretor Participativo de Franco da Rocha**

A prefeitura de Franco da Rocha contratou como consultora para o Plano Diretor, a FUPAM- Fundação para a Pesquisa Ambiental- órgão coligado à FAU USP. Os trabalhos e estudos do Plano Diretor foram coordenados e realizados pela Diretoria de Planejamento da Prefeitura em conjunto com a FUPAM. O Plano Diretor Participativo não foi concluído até a data prevista de Outubro de 2006, e então com um pequeno atraso, foi aprovado pela Câmara de Vereadores em 11 de abril de 2007.

No Plano Diretor de Franco da Rocha estão expressos artigos e capítulos que se dirigem à função social da cidade, a questão fundiária e da habitação:

No Capítulo XIII das estratégias de política urbana e rural, Seção I dos Instrumentos de Política Urbana, fica determinada a utilização de instrumentos para a função social da cidade e da propriedade;

[26] Fazendo parte deste grupo de projetos da FAU USP, assumi a responsabilidade da questão da área invadida que se tornou motivo para desenvolver o estudo sobre a questão habitacional de Franco da Rocha.

artigo 105- O poder executivo adotará os seguintes instrumentos para a execução, controle, gestão e promoção do Desenvolvimento Urbano:
III- Instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade e atendimento das funções sociais da cidade:

*a- Parcelamento, edificação ou utilização compulsória (*é dito que deverá ser realizada lei específica, mas faz os primeiros ordenamentos nos artigos 106 a 111)
b- Outorga onerosa do direito de construir (artigo 112)
c- Transferência de potencial construtivo (artigos 113 e 114)
d- Operações urbanas consorciadas (artigo 115)
e- Consórcio Imobiliário (artigo 116)
f- Direito de preempção (artigos 117, 118 e 119)
g- Direito de superfície (artigo 121)
h- Estudos de impacto de Vizinhança (artigos 122 a 125)

Na seção II das Diretrizes do ordenamento territorial, o artigo 48 diz que o Poder Público Municipal promoverá a aplicação da seguinte diretriz de ordenamento territorial:

IV - Instituir mediante lei, zonas especiais de interesse social, destinadas à reurbanização e regularização fundiária de áreas ocupadas e irregulares por população de baixa renda

Esta diretriz é reforçada no artigo que define as Zonas Especiais e que estão efetivamente demarcadas no território do município, em um mapa de instrumentos urbanísticos.

Seção XI Das zonas especiais

Art. 131 – As zonas especiais indicadas no Mapa de Instrumentos de Ordenamento Urbanístico, Anexo 6, são as abaixo descritas:

I – Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS - destinadas a reurbanizar e regularizar aglomerados habitacionais urbanos assentamentos subnormais e loteamento irregulares ocupados por população de baixa renda;
II – Zonas Especiais de Interesse Ambiental- ZEIA
III – Zonas Especiais de Desenvolvimento Integrado- ZEDI

A seção III, de Diretrizes de regularização fundiária, afirma que tem como objetivo a implantação de infra-estrutura básica para assegurar o usufruto à moradia digna, melhorias urbanísticas, condições de acesso à inclusão social, mediante a melhoria das condições de moradia e ao atendimento da função social da cidade. Mais adiante o artigo 73 define a construção de um estoque de terras para a realização da função social da propriedade.

Deste modo, o já mencionado artigo 105, em sua seção X, define os instrumentos de regularização fundiária.

I- Instalação de ZEIS

II- Concessão do Direito Real de Uso (Lei 271/67)

III- Concessão de Uso especial para fins de moradia, medida provisória 2220/01

IV- Usucapião especial de Imóvel Urbano

V- Direito de preempção

VI- Assistência técnica urbanística, jurídica e social gratuita.

Os instrumentos da política fundiária também estão ali descritos, mas ainda falta transformá-los em lei específica.

Abaixo, temos o artigo que cria o Fundo para buscar recursos financeiros:

Art. 132 – Fica criado o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano com a finalidade de apoiar ou realizar investimentos destinados a concretizar os objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes ou decorrentes da lei do Plano Diretor, em obediência às prioridades ali estabelecidas.

E continua, no artigo 135, definindo o principal uso para os recursos do Fundo Municipal:

Art. 135 – Os recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano serão aplicados com base na lei federal 10.257, de 10 de julho de 2001 e nesta lei, na:

I – execução de programas habitacionais de interesse social, incluindo a regularização fundiária e a aquisição de imóveis para a constituição da reserva fundiária;

Concluindo com o artigo 141, que cria o Conselho Municipal da Cidade:

Art. 141 – Fica criado o Conselho Municipal da Cidade, órgão consultivo e deliberativo em matéria de natureza urbanística e de política urbana composto por representantes do poder público e da sociedade civil.

Com estes artigos do Plano Diretor, verificamos que a cidade de Franco da Rocha preenche os requisitos básicos necessários para realizar um plano de habitação municipal. Definiu a função social da cidade com a criação de instrumentos de ordenação e uso do solo e demarcou no território os locais das zonas especiais. Tratou da questão fundiária, com o estabelecimento de artigos que permitem o uso dos instrumentos de regularização e criou o Fundo Municipal para buscar recursos financeiros, principalmente para a habitação.

Segue o artigo que prevê que o município tem poder legal para realizar planos de urbanização e de habitação:

Art. 129 – O Poder Público poderá promover plano de urbanização de áreas usucapidas, isoladamente ou coletivamente, habitadas por população de baixa renda, com a participação de seus moradores, visando à melhoria das condições habitacionais e de saneamento ambiental.

O Plano Diretor define a Política de Habitação através de objetivos e diretrizes que registramos a seguir:

> *Art24. – O poder Executivo implementará uma política de habitação com o objetivo de assegurar a universalização do acesso à moradia digna servida por infra-estrutura urbana básica aos município, com prioridade para a população de baixa renda, inclusive mediante reurbanização e regularização fundiária.*
>
> Os objetivos são definidos da seguinte forma:
>
> *Art. 25 – Constituem objetivos da Política Municipal de Habitação:*
>
> *I- O atendimento prioritário das demandas das populações de baixa renda, contando com a participação ativa dessa população;*
> *II- a realização de estudos da realidade municipal para adequação da política habitacional às necessidades levantadas;*
> *III- a articulação com os programas de apoio do governo estadual e federal à política habitacional;*
> *IV- a integração com as demais políticas municipais relativas ao meio ambiente, ao desenvolvimento urbano, econômico e social, à saúde, à educação;*
> *V- o exercício do direito fundamental à moradia digna, com padrões mínimos de habitabilidade, higiene, salubridade e acessibilidade por todos os habitantes.*
> *VI- A requalificação urbanística e a regularização fundiária dos assentamentos precários e irregulares ocupados pela população de baixa renda, atendendo às disposições desta lei;*
> *VII- A utilização dos vazios urbanos dotados de infra-estrutura pública para os programas habitacionais;*

VIII- A simplificação dos parâmetros, índices urbanísticos e demais normas de legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e da legislação edilícia e dos procedimentos de aprovação e programas destinados à habitação social de modo a permitir a redução dos custos e o aumento de oferta dos lotes e unidades habitacionais.

Temos este importante parágrafo único, que estabelece prazos:

Parágrafo Único - Para fins previstos neste artigo, o Poder Público Municipal providenciará a elaboração do Plano Municipal de Habitação, com a criação do Conselho Municipal de Habitação e do Fundo Municipal de Habitação, através de lei específica, que deverá ser enviado à Câmara no prazo máximo de 1 (um) ano, renovável por mais 1 (um) ano, a contar da aprovação deste Plano Diretor.

Observe-se que a data de aprovação do Plano Diretor é 11 de abril de 2007 - faltando poucos meses para fechar os dois anos, em abril de 2009. O plano de habitação está no seu ponto inicial de trabalho, como constatamos em entrevista na prefeitura.

E são definidas as seguintes diretrizes na implantação da política de habitação:

Art. 26 – O Poder Executivo Municipal aplicará as seguintes diretrizes na implantação de sua Política de Habitação:

I- Atender prioritariamente à população de menor renda, ou a que resida em áreas de maior risco.

II- Assegurar a participação do setor privado na produção de habitação de interesse social, através de incentivos normativos e projetos integrados;

III- Viabilizar os programas habitacionais através da formação de banco de terras, para a implantação de infra-estrutura, equipamentos públicos e unidades habitacionais

IV- Promover a solução dos assentamentos irregulares nas áreas definidas pelas ZEIS, no Mapa de Instrumentos de Ordenamento Urbanístico, anexo 6, procedendo aos levantamentos, a elaboração e adequação dos projetos urbanísticos e o controle de sua implementação.

V- Aprimorar os sistemas de monitoramento e controle da ocupação do solo do município, de forma a impedir o aparecimento de loteamentos irregulares e punir os seus responsáveis

VI- Oferecer assessoria e suporte técnico e jurídico à autoconstrução de moradias para a população de baixa renda, inclusive com fornecimento de projetos de edificação padrão.

VII- Promover adequadamente as atividades de implantação e controle de programas habitacionais, mediante quadro de funcionários e infra-estrutura de apoio adequados.

Nesta diretriz VII, tem-se uma das exigências para termos o Plano de Habitação, que é a existência de estrutura organizacional para tratar das questões da habitação. A diretriz solicita a montagem de um setor de habitação próprio, junto à prefeitura. No entanto, até o julho de 2008 não existia nada estruturado, neste sentido. Da mesma maneira, quando o município é solicitado para mostrar a realização do planejamento e produção local de HIS, verifica-se que embora registrada a intenção no Plano Diretor, na realidade não tem nenhum processo formal ou programa próprio de construção de moradias. E registre-se que no momento, não existe nada em andamento para modificar esta situação.

3.3.2. Situação atual da questão habitacional em Franco da Rocha

O prefeito da atual legislatura foi reeleito para o quadriênio 2009-2012. Em seu governo é que se realizou o Plano Diretor. Isto deve concorrer para que haja real interesse em temas de habitação e que se inicie a construção do Plano de Habitação. O alto *déficit* habitacional do município faz com que o tema tenha caráter de urgência. O mesmo se dá nos municípios vizinhos, como veremos a seguir.

3.3.2.1. Possível *Déficit* Habitacional no CIMBAJU e comparação com Santo André

Em relação à Habitação de Interesse Social, temos na página 17 do Plano Diretor, um pequeno diagnóstico de como a prefeitura de Franco da Rocha vê a questão habitacional:

> Predomina a habitação de classe média com grande parcela de baixa renda. Alguns empreendimentos habitacionais, tais como CDHU e PAR, indicam claramente o perfil da população, que está normalmente nos bairros mais afastados. Via de regra, os conjuntos habitacionais não se encontram servidos por uma rede de equipamentos e serviços. Algumas invasões também ocorreram no município, como por exemplo, nas ruas Pretoria e também na Rua Eça de Queiroz. Esta, no Bairro Jardim Alice. Estas invasões geralmente se caracterizaram por casa de alvenaria, com acesso direto à via pública, embora o mesmo seja um pouco difícil na Rua Eça de Queiroz, com vielas e escadarias. A declividade existente ainda inspira cuidados quanto à ocupação de encostas frágeis, como o parque Lanel, onde ainda ocorrem deslizamentos devido à formação geológica e ocupação indevida de tais áreas de risco.

Este parágrafo retrata uma visão superficial da questão habitacional em Franco da Rocha. Na verdade, o município ainda não realizou estudos e pesquisas próprias para definir o tamanho da questão habitacional. Apenas está iniciando, junto à Diretoria de Planejamento, os primeiros levantamentos em algumas vilas. Da mesma maneira não tem um cadastro sistematizado e informatizado de moradores em carência de habitação.

A Fundação João Pinheiro faz um retrato do *déficit* habitacional. A situação estima-se, deve ser ainda pior do que ali apresentada. Por ser uma uma região periférica (continuação de São Paulo) e apresentar os mesmos problemas urbanos dos distritos norte de São Paulo, além de Franco da Rocha, estamos trazendo também os dados dos outros municípios de CIMBAJU. A soma destes cinco municípios nos leva a uma situação, em termos de habitantes, comparável a Santo André. Se os municípios do CIMBAJU continuarem crescendo na mesma razão dos últimos oito anos, (índice de 23,83% de crescimento) os 516.390 de hoje, se transformarão, em breve, em uma região com quantidade de habitantes semelhante a de Santo André.

Verificando-se os dados econômicos do ano de 2006 dos municípios, no Perfil Municipal da Fundação SEADE, o que fica evidenciado é que o conjunto dos cinco municípios é muito mais pobre do que Santo André. Este tem um PIB-Produto Interno Bruto de R$ 11,674 bilhões e os municípios do Juqueri têm o PIB em torno de R$ 5,964 bilhões. Em outro indicador, renda média em salários mínimos, também o fator é de dois para um: 3,38 SM em Santo André, contra 1,68 SM. É em Franco da Rocha e no Cimbaju que está instalado o cerne do problema. Temos cinco municípios cuja população cresce a taxas elevadas, muitas vezes superior a de Santo André. Não tem poderio econômico. As pessoas pobres tem a renda média mais baixa de toda a região metropolitana de São Paulo e não iniciou-se a tratar a questão da habitação.

Ficam aqui registrados os dados oficiais do *déficit* habitacional de Franco da Rocha e dos municípios do CIMBAJU, correspondente ao levantamento executado pela fundação João Pinheiro, com base no censo do IBGE de 2000.

Déficit Habitacional Municípios Bacia do Juqueri	Franco da ROCHA	Francisco MORATO	CAIEI-RAS	CAJA-MAR	MAIRI-PORÃ	TOTAL CIMBAJU
Fundação João Pinheiro 2000						
População 2000	108.222	133.738	71.221	50.761	60.111	417.000
População 2008[27]	126.190	160.862	90.252	63.308	75.778	516.390
Crescimento da população em%	16,60	20,28	26,72	24,71	26,06	23,83
Domicílios particulares permanentes	26.225	34.024	19.038	13.714	16.122	109.123
Domicílios particulares permanentes em em aglomerados sub-normais	731	...	....	382	...	1.113
Domicílios por faixa de renda						
Até 3 salários mínimos	9.118	15.697	5.234	4.777	3.929	39.025
De 3 a 5 salários mínimos	5.862	8.123	3.726	2.666	2.595	22.972
De 5 a 10 salários mínimos	7.156	7.414	5.176	3.336	2.928	26.010
Mais de 10 salários mínimos	3.673	2.765	4.187	2.266	3.436	16.327
DEFICIT HABITACIONAL BÁSICO	1.957	1.902	1.073	1.134	914	6.980
% sobre os domicílios part. Permanentes	7,4	5,6	5,6	8,3	5,7	6,4
Em domicílios improvisados	203	92	37	0	87	419
Famílias conviventes	1.468	1.384	782	545	695	4.874
Famílias em cômodos	268	350	198	452	132	1.400
Inadequação dos domicílios part. Permanentes						
Inadequação Fundiária	1.788	3.497	1.456	1.563	262	8.566
Adensamento excessivo	4.222	7.562	2.875	2.278	1.807	18.744
Domicílios sem banheiro	489	591	231	335	129	1.775
Carência de Infra-estrutura	7869	23.004	2419	3.148	6.857	43.297
Inadequação dos domicílios em aglomerados sub-normais						
Inadequação Fundiária	141	...	...	61	...	202
Adensamento excessivo	196	...	...	100	...	296
Domicílios sem banheiro	111	...	...	22	...	133
Carência de Infra-estrutura	654	...	...	65	...	719
Fonte: Dados Software "Déficit habitacional no Brasil" ano 2000 Fundação João Pinheiro						

Tabela 13. *Déficit* Habitacional Municípios da Bacia do Juqueri

[27] A população de 2008 e seu índice de crescimento foram obtidos junto Fundação SEADE, em Perfil Municipal.

Déficit habitacional nos municípios do CIMBAJU em comparação com Santo André. As comparações são feitas com os dados do *déficit* habitacional de 2000 da Fundação João Pinheiro.

Déficit Habitacional Fundação João Pinheiro 2000	TOTAL CIMBAJU	SANTO ANDRÉ
População 2000	417.000	649.331
População 2008	516.390	676.188
Crescimento da população em%	23,83	4,13
Domicílios particulares permanentes	109.123	185.731
Domicílios particulares permanentes em em aglomerados sub-normais	1.113	16.869
Domicílios por faixa de renda		
Até 3 salários mínimos	39.025	38.013
De 3 a 5 salários mínimos	22.972	28.813
De 5 a 10 salários mínimos	26.010	53.531
Mais de 10 salários mínimos	16.327	65.014
DEFICIT HABITACIONAL BÁSICO	6.980	13.546
% sobre os domicílios part. Permanentes	6,4	7,2
Em domicílios improvisados	419	1.712
Famílias conviventes	4.874	8.850
Famílias em cômodos	1.400	2.219
Inadequação dos domicílios part. Permanentes		
Inadequação Fundiária	8.566	14.732
Adensamento excessivo	18.744	16.549
Domicílios sem banheiro	1.775	1.678
Carência de Infra-estrutura	43.297	10.139
Inadequação dos domicílios em aglomerados sub-normais		
Inadequação Fundiária	202	8.581
Adensamento excessivo	296	4.106
Domicílios sem banheiro	133	405
Carência de Infra-estrutura	719	2.982
Fonte: Dados Software "Déficit habitacional no Brasil" ano 2000 Fundação João Pinheiro		

Tabela 14. *Déficit* habitacional dos municípios CIMBAJU e Santo André

É de se ressaltar que a Fundação João Pinheiro fez novo Cálculo Complementar para o *Déficit* Habitacional Básico em 2007, e chegou à conclusão de que o *déficit* no Brasil aumentou de 7,2 milhões em 2000 para 7,9 milhões de moradias. Sendo que no Estado de São

Paulo, de 1,1milhões para 1,5 milhões de moradias. Ou seja, um crescimento de 36%, que corresponde a mais da metade do aumento no Brasil.

Esta realidade faz parecerem conservadoras as hipóteses do cálculo que faremos a seguir, demonstrando o tamanho da questão habitacional nos municípios do CIMBAJU, mais especialmente os municípios em "torno da linha do trem" que são Caieiras, Franco da Rocha e principalmente Francisco Morato. Permitimo-nos realizar estas conjunturas, visto que os únicos dados de campo disponíveis são estes do IBGE, do censo de 2000. As prefeituras destes municípios não realizaram, quando do Plano Diretor, estudos mais aprofundados sobre o *déficit*, sendo que, a maioria delas, agora começa a organizar o seu cadastro de moradores.

O *déficit* habitacional básico do CIMBAJU era em 2000, de 6.980 moradias, o que representa 6,4% dos domicílios permanentes. Se levarmos este percentual para a população atual, poderíamos dizer que o *déficit* corrigido para 2008, seria de 8.643 moradias. Se ainda adicionarmos a isto, a população que migrou para lá (na média, é mais pobre) provavelmente também aumentou o adensamento.

Quase na se realizou para modificar esta situação. Em 2005 foram entregues 756 apartamentos da CDHU em Franco da Rocha. E isto foi tudo. Se usarmos o percentual do *déficit* básico sobre os domicílios permanentes de Santo André de 7,2 % chegamos a uma possibilidade de 9.871 moradias de *déficit*. Por outro lado, se formos precisos estatisticamente, podemos aplicar os 36% de aumento de *déficit* no Estado de São Paulo (e é provável que isto tenha acontecido) chegaremos a 6.980 (ano 2000) x 1,36 = 9.492 moradias. Isto faz com que provavelmente o *Déficit* Habitacional Básico nos municípios do CIMBAJU seja, em 2008, em torno de 10.000 moradias. Para comparar, o *déficit* básico de Santo André em 2000 era de 13.546 moradias.

Em relação à questão da inadequação dos domicílios, verificamos que o número de adensamento excessivo no CIMBAJU é de 18.744 domicílios, maior do que o de Santo André

que é de 16.549 (mesmo sendo a densidade demográfica destes municípios de 700 hab/km2, cinco vezes menor do que Santo André). Se verificarmos também a questão de carência de infra-estrutura, que é de 43.297 domicílios - é um número excessivo- e ainda, se retirarmos desta soma, Francisco Morato, com 23.004, ficamos com 20.293 moradias, o dobro de carência de Santo André que em 2000 era de 10.139 domicílios. (Francisco Morato tem uma densidade demográfica de 3.272 hab/km^2, semelhante à de Santo André, que tem 3.867 hab/km^2 – dados da população, ano 2008-SEADE)

Citamos mais um trecho do texto que demonstra a visão da prefeitura de Franco da Rocha sobre a questão habitacional, que consta no seu Plano Diretor. Na página 17 lê-se:

> *Entretanto não* há ocorrências de assentamentos tão precários quanto os de outros municípios da região metropolitana de São Paulo, como favelas em casas de madeira, ou ocupação de córregos e várzeas, com alta insalubridade e vielas tortuosas.
> (Plano Diretor de Franco da Rocha, p.17)

Uma grande diferença na estrutura habitacional entre os municípios do CIMBAJU e Santo André é a existência de favelas, nesta última cidade, verificados pela quantidade de domicílios em aglomerados subnormais, que é 15 vezes maior em Santo André (16.869 contra 1.113 moradias).

Combinando-se estes quatro fatores: *déficit* básico, inadequação de domicílios, carência de infra-estrutura e aglomerados subnormais, e reforçados pela impressão visual nas diversas viagens de trem e visitas que realizamos em Franco da Rocha, podemos afirmar que a situação habitacional nos cinco municípios do vale do Juqueri, tem dimensões semelhantes ao de Santo André em 2000. Atentando aos valores da tabela 8 de Santo André vemos que a valores de 2006, os recursos necessários para a eliminação do *déficit* habitacional em 21 anos eram de 1,242 bilhões de reais. Se assumirmos este valor para os municípios do CIMBAJU, e aceitando uma margem grande de erro (mais de 10%), mesmo assim podemos afirmar que precisaríamos no mínimo 1 bilhão de reais para eliminar o déficit habitacional em Franco da

Rocha e os vizinhos do CIMBAJU. Isto significa que precisaríamos aplicar nos próximos quatro a cinco anos, no mínimo 250 milhões de reais. Surge a necessária pergunta sobre onde estaria sendo montada a estrutura para aplicar estes valores.

3.3.2.2. Situação atual da questão habitacional em Franco da Rocha

Em 22 de julho de 2008, realizamos uma entrevista com o arquiteto Mario Fagá, Diretor de Planejamento, Gestão e Meio Ambiente da Prefeitura de Franco da Rocha. A entrevista versava sobre a situação atual do Plano Diretor e as questões de habitação e saneamento.

A época era de eleições municipais. Com eleições para presidente e governador alternadas com eleições para prefeito e vereadores, acontece que a um intervalo de dois anos sempre há uma eleição em andamento. Neste intervalo de dois anos só se consegue trabalhar um ano e meio. O tempo restante, como aconteceu naquele momento da entrevista, interrompem-se as assinaturas de convênios, compras e toda a realização de qualquer projeto fica prejudicada. Isto é importante porque demonstra a falta de diferenciação entre política pública e administrativa e política eleitoral e é causada pela falta de confiança em função do nível de corrupção pública no Brasil. A questão *continuidade administrativa*, fica sensivelmente prejudicada. O problema aqui toma grandes dimensões.

Perguntado sobre a ausência do Plano Diretor no *site* eletrônico da prefeitura, Mário Fagá afirmou que sim, que estava lá. Mas a verificação mostrou que efetivamente não constava do *site*. O diretor de comunicação foi inquirido e obtivemos a resposta de que o Plano Diretor foi retirado do *site* porque tendo ele sido aprovado na gestão do prefeito que agora era candidato à reeleição, poderia ser confundido com propaganda eleitoral.

O Plano Diretor foi aprovado, mas as leis específicas, criando as ZEIS e outros instrumentos, ainda não foram regulamentadas. Em função do momento eleitoral não há meios de liberar nenhum loteamento e parcelamento.

O arquiteto Mario Fagá, na ocasião da entrevista, afirmou que estava providenciando a criação formal do Conselho Municipal da Cidade, prevista no artigo 141 do Plano Diretor.

O município de Franco da Rocha, tanto no ano de 2007 como no ano corrente, não realizou nenhum programa de regularização fundiária nem de oferta de lotes. Entretanto, dentro desta questão, seu primeiro objetivo é agora legalizar via "Programa Legal" 10 loteamentos clandestinos, para então providenciar a infra-estrutura.

O município não executou nenhum programa de construção ou aquisição de moradias, durante 2007 e 2008.

Com referência ao Plano Municipal de Habitação, o Sr. Mário Fagá, diretor de planejamento da prefeitura, é o responsável pelas questões habitacionais do município. Não existe nenhum setor formal na Prefeitura para tratar especificamente de habitação. O Plano Diretor obriga-o a fazer um plano habitacional, passado um ano da lei do Plano Diretor aprovado, em Abril 2007. Ele tem agora um engenheiro levantando os dados do *déficit* habitacional e loteamentos clandestinos. Com sua equipe possui uma assistente social, Dona Izildinha, da Ação Social que percorre os bairros, de um lado para outro, numa cena kafkiana, à procura de uma solução. Ela que inclusive participou de um encontro com a Procuradora do Estado, no CIC- Centro Integrado da Comunidade em Francisco Morato para tratar da questão da invasão Pretoria.

Esta reunião em Francisco Morato, do qual participamos, demonstra a inexistência formal de um caminho para tratar das questões fundiárias e habitacionais. Estávamos tratando de um município, (a invasão de Pretoria é em Franco da Rocha) em outro município, Francisco Morato. E, através de uma entidade pública – CONSEG- Conselho Comunitário de Segurança de Franco da Rocha. A representante da prefeitura do município original da questão –Pretoria- dona Izildinha- fazia parte apenas como convidada. O outro fato constatado, é que os assuntos são tratados assim mesmo. Quer dizer, os municípios estão

todos interligados, juntos, a questão é única e ultrapassa as fronteiras políticas e geográficas formais dos municípios.

A situação de Franco da Rocha e os outros municípios do consórcio CIMBAJU é a mesma para a questão habitacional. Nenhum tem estrutura formal montada para tratar da questão habitacional. O diretor de Planejamento, Mário Fagá, é também o secretário do Consórcio Intermunicipal CIMBAJU e realizou um Seminário de Habitação de Interesse Social, em Outubro de 2007, na prefeitura de Franco da Rocha. Pela lista das pessoas convidadas para a realização das palestras, organizadas pelo próprio diretor, por conclusão indireta, infere-se que ele sabe perfeitamente o que deve fazer para tratar da questão habitacional. No entanto não tem o poder, nem autorização e nem os recursos para tal.

Os cinco municípios do CIMBAJU não têm nenhuma verba prevista para habitação, no orçamento do ano de 2008. Somente Francisco Morato solicitou verba ao Ministério das Cidades. Vislumbra-se como possível solução para estes municípios, com base na já existente organização CIMBAJU, que se formule a fundação de um Consórcio Intermunicipal de Habitação.

Quanto à situação da invasão do Parque Pretoria, o Estado culpa o município ter deixado invadir. Este, por sua vez fez uma tentativa com a Secretaria de Habitação do Estado para que ele assuma e realize a urbanização. Entretanto, a Secretaria de Habitação quer doar o terreno para a prefeitura de Franco da Rocha para ela execute o projeto de urbanização sozinha. A Prefeitura diz que não tem recursos. Como alternativa, quer encaminhar o projeto via Casa Civil, para que o Estado assuma a responsabilidade total sobre a questão.

Na Pretoria vivem, segundo Mário Fagá, 2.000 moradores e não 9.000 como afirma “Maranhão” o presidente, não reconhecido pela prefeitura, da Associação de Moradores de Pretoria. É uma grande diferença e isto só evidencia a falta de cadastro e diagnóstico da situação habitacional. O diretor de planejamento pretende usar o espaço em Pretoria para

colocar invasores de outras áreas. Não concorda tecnicamente com o tipo de projeto habitacional que realiza a CDHU, mas admite que possa ser uma solução para Pretoria.

3.3.3. Participação Popular em Franco da Rocha

A prefeitura de Franco da Rocha contratou como consultora para o Plano Diretor, a FUPAM- Fundação para a Pesquisa Ambiental- órgão coligado à FAU USP e este contou com o apoio do Instituto Cidade. A FUPAM e a Diretoria de Planejamento da Prefeitura montaram, por ocasião do Plano Diretor, a participação popular, através de reuniões com entidades e associações de Franco da Rocha. Associações estas, listadas junto ao Plano na página 74, inclusive o CONSEG e a Associação de Moradores de Parque Pretoria. Exemplo destas reuniões é a reunião junto ao CONSEG- Conselho Comunitário de Segurança, na qual participamos, e onde foi apresentado à população presente, o estado de desenvolvimento do plano e o calendário de reuniões com as associações.

Em relação à questão três de nossa pesquisa: se o município previu e organizou a participação popular e o acesso das classes mais pobres na gestão e planos de moradia, também aqui temos a mesma situação de ausência da participação popular. O Plano Diretor prevê, em teoria, esta participação.Tanto no processo de planejamento como na construção das moradias. Considerando que ainda não existem planos, nem Conselho, e o cadastramento é recém iniciado, não existe acesso.

3.3.4. Saneamento e Sustentabilidade

Para Franco da Rocha e os outros municípios do CIMBAJU a SABESP é a concessionária de saneamento responsável pelo fornecimento de água e pelos esgotos sanitários.

A SABESP[28] é a maior empresa de saneamento da América Latina e Caribe tem um faturamento anual de cinco bilhões de reais. Realizou investimentos em 2007 e 2008 somados na ordem de 2,5 bilhões de reais e pretende investir em 2009 e 2010 somados mais 3,3 bilhões de reais. A princípio apresenta como grande resultado de saneamento ambiental, a redução da mortalidade infantil, nos municípios onde a SABESP atua de um índice em 1979 de 87 mortes por 100.000 nascidos para 12 mortes por 100.000 nascidos no ano de 2006. Conforme dados recebidos da SABESP, para comparação, no Reino Unido, a coleta de esgoto tem o índice de atendimento de 98%. O índice de atendimento do esgoto tratado é de 95%, o que leva a um resultado real final de esgoto tratado de 93%. No Brasil, ainda segundo a SABESP- 36% têm rede de coleta de esgoto e destes 55% tem tratamento de esgoto. O que leva à conclusão de que 19,80% do esgoto do Brasil sofre o processo de tratamento final e chega limpo à nossa rede hídrica[29].

A SABESP apresentou como um dos objetivos e metas fundamentais no seu plano estratégico obter a Universalidade do Saneamento Básico na região metropolitana de São Paulo até o ano de 2018. Para esta meta ser atingida a SABESP tem dois grandes obstáculos a vencer e estes dois grandes obstáculos se encontram nos municípios. A SABESP está renovando os contratos de concessão com os municípios. Os contratos metropolitanos estão mais difíceis, pois os municípios devem muito para SABESP. O município de Guarulhos com mais de um milhão de habitantes é um dos que mais contribui para a poluição do Rio Tietê, pois não realiza nenhum tratamento de esgoto sanitário. Guarulhos que tem a sua empresa própria de saneamento e esta tem uma dívida de cerca de 600 milhões de reais para com a SABESP. Este fato transforma-se em um impasse na negociação da concessão. Como

[28] Estivemos em dezembro de 2008 na sede da SABESP em São Paulo em uma reunião de apresentação de resultados da SABESP para os analistas da Bovespa e lá colhemos os diversos dados que aqui apresentamos.

[29] Como se mistura aos outros 80% não tratados, perde-se no final. Não temos ainda nenhum indicador de reuso da água. Questionado sobre quando se poderia novamente nadar no Tietê, o presidente da SABESP titubeou e concluímos pela sua resposta que isto só será possível depois de 2030.

conseqüência fica atrasado cada vez mais o início da colocação da rede de esgotos e a ligação destes com as estações de tratamento de esgoto intermediárias e no caso de Guarulhos com a grande estação de tratamento final da SABESP antes de chegar ao rio Tietê. (No município de Santo André o idêntico fato ocorre também, mas a dívida do SEMASA tem valor menor).

A segunda dificuldade para atingir a universalização em 2018 é representada pelo fato de que por lei a SABESP só pode realizar a rede de água e esgoto em loteamentos e urbanizações se autorizada pelo município. O município, por sua vez só vai autorizar se para área em questão houver um plano de urbanização. Isto quer dizer que a velocidade de universalização, não depende da SABESP, mas sim da capacidade de reurbanização de favelas, bairros e construção de moradias em loteamentos ditadas pelos planos de urbanização de cada município.

A SABESP tem mais de 3,3 bilhões de investimentos para realizar nos próximos e tem condições econômicas de empresa para continuar captando empréstimos no exterior e no Brasil e manter este nível de investimento para os próximos anos. O seu sistema de negociação de contratos com os municípios está funcionando bem e tecnicamente está capacitada também com um sistema de previsão e planejamento e execução de obras. Quando de nossa visita a sede da SABESP, após a apresentação de seus resultados, planos e objetivos chegamos a impressão que a lentidão da máquina administrativa dos municípios da região metropolitana de São Paulo atrapalhará e atrasará a SABESP no alcance de seus objetivos de universalização do saneamento básico.

Nos municípios do CIMBAJU o atendimento do abastecimento de água é satisfatório atingindo 95% da população. Nível de atendimento semelhante tem também a coleta de lixo. Segundo os dados da Fundação SEADE do ano 2000, o problema começa com a rede de coleta de esgoto que tem 68,84 % de atendimento em Franco da Rocha e no município

vizinho de Francisco Morato só de 26,86%. Para a questão do tratamento de esgoto não existem informações atualizadas, mas o índice de tratamento é quase nulo.

Quanto às questões de Infra-estrutura, o Plano Diretor de Franco da Rocha destaca o seguinte:

Diretrizes na área de Infra-estrutura (pg.30)

I- Melhorar as condições de saneamento básico, enquanto elemento de saúde pública, através de:
- *a- Programas de redução de perda de energia elétrica e da água*
- *b- Gestão junto à SABESP visando assegurar a universalização do sistema de abastecimento de água com boa qualidade*
- *c- Articulação junto à SABESP para a implantação de redes coletoras de esgoto, coletores tronco e a disposição final na ETE, visando ao atendimento da população e a despoluição dos rios e córregos que atravessam o município.*
- *d- Controlar as ações de decapamento do solo e os movimentos de terra de forma a evitar o assoreamento dos cursos d'água e o aumento de áreas degradadas.*

Nestas diretrizes está expresso claramente que a questão do saneamento básico em Franco da Rocha é fundamentalmente um trabalho de parceria com a SABESP. Em função disso, conforme nos informou o Diretor de Planejamento da Prefeitura Franco da Rocha tem aprovado com a SABESP, um plano para a construção de sete ETE's - estações de tratamento de esgoto- no município. De momento, os técnicos estão fazendo levantamentos topográficos em cada um destes locais. Para a implantação destas estações de tratamento, não precisam esburacar as ruas para o tratamento do esgoto- já têm canalizações, mas precisam fazer os canais ao lado dos córregos.

Em relação à sustentabilidade houve uma tentativa de convênio com o departamento de Engenharia Ambiental da Universidade de Gênova, por meio do professor Giovanni Spalla. Este convênio foi solicitado pelo Diretor de Planejamento da Prefeitura de Franco da Rocha. Com isto, seriam dados os primeiros passos em direção aos princípios de uma cidade ecologicamente sustentável. Foi uma ótima oportunidade. Perdida, porém. Espera-se ser possível reavivá-la. O convênio entre a Universidade de Gênova, Cimbaju e a FAU USP

abrangeria um estudo de impactos ambientais e planos de integração, a partir do programa "Cem Cidades" que realizam projetos de planificação, saneamento, resíduos e ecossistemas. Levaria a uma recuperação ambiental da cidade, com vistas à cidade futura. O objetivo geral seria definir a construção de uma "Cidade Ecológica Metropolitana", *Eco-Cittá*, baseada no conceito de transformar o problema ambiental em recursos econômicos e energéticos. Para isto, o descarte da produção e do consumo seria parte integrante do processo produtivo de desenvolvimento da área. Ela deixaria de ser o depósito da miséria, dos resíduos sociais e materiais da região metropolitana. Realizar-se-ia um plano de saneamento total com tratamento dos resíduos e sua transformação em recursos energéticos e econômicos.

3.4. Situação habitacional no Município de Mogi das Cruzes

O município de Mogi das Cruzes está situado na região metropolitana de São Paulo, possuindo 377.501 habitantes, distribuídos em uma área de 714 km^2. (Dados SEADE, Perfil Municipal 2008). Seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal em 2000 era de 0, 801 o que o coloca no *status* de município desenvolvido. Ainda conforme dados do SEADE, em 2006, o seu Produto Interno Bruto era de 4,833 bilhões de reais correntes e o seu PIB, *per capita*, era de 12.978 reais correntes. A renda *per capita* era de 2,55 salários mínimos em 2000.

3.4.1. Plano Diretor Participativo

O município realizou em 2006 o seu Plano Diretor Participativo. O órgão responsável foi o SMPU – Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, apoiado pelo Pólis Instituto de Estudos. O Plano Diretor foi muito bem realizado e concluído 100% dentro das regras do Estatuto da Cidade, e da Resolução 25, de 18 de março de 2005, do Ministério das Cidades – Conselho das Cidades. O Plano Diretor foi aprovado por lei complementar número 46, em 17

de novembro de 2006, trazendo junto com ele, todos os instrumentos preconizados (inclusive ZEIS) pelo Estatuto da Cidade.

No Título II - das políticas públicas de desenvolvimento do município, temos o capítulo I – Da Política Municipal de Habitação, onde os artigos 16,17, 18 definem os princípios, objetivos e diretrizes, concluindo com o artigo 19 que fala da articulação com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Estes devem ser instituídos com os seguintes instrumentos: criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social para o espaço de 10 anos.

3.4.2. Gestão Participativa no Plano Diretor

A gestão do Plano Diretor com a participação popular foi muito bem conduzida pela Prefeitura Municipal, pois desde o início do ano de 2006 está estabelecido o calendário de conferências e reuniões e o mesmo foi fielmente seguido. O plano teve as atividades de capacitação com oficinas e seminários, leitura da realidade e elaboração dos eixos, construção e discussão coletiva das propostas. Sempre com a participação da população. O município foi dividido em 22 territórios e cada território contendo diversos bairros. Cada um deles teve o respectivo representante popular. Em 22 de fevereiro de 2006, participamos da Oficina Estatuto da Cidade e Plano Diretor Participativo, realizado pela prefeitura, na Universidade Brás Cubas de Mogi das Cruzes. Lá estavam os representantes dos bairros.

3.4.3. Plano Municipal de Habitação

Naquela mesma data, estivemos na Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes e em contato com João Francisco Chavedar – Secretário de Planejamento do Município – verificamos a orientação à questão de habitação que seria dada dentro do Plano Diretor. O órgão que tratava do tema, dentro da prefeitura, situava-se dentro da Secretaria de Cidadania e Ação Social, com a Divisão de Moradia Popular, que era encarregada de registrar e fazer o

cadastro social dos moradores necessitados. A partir desta secretaria, os moradores eram encaminhados para os projetos do Estado de São Paulo, com a CDHU, ou para os programas do Governo Federal junto com CAIXA – PAR. Não existia setor ou secretaria específica de habitação na prefeitura, e a orientação naquela ocasião, era de continuar assim, sem setor próprio, mas prevendo dentro do Plano Diretor a criação do Fundo Municipal de Habitação.

Dentro desta maneira de agir, a Prefeitura apresenta no seu *site*[30], um Balanço Habitacional, que em consulta realizada ao mesmo, em outubro de 2008, tem os seguintes números:

Unidades habitacionais construídas em Mogi das Cruzes	
Unidades habitacionais construídas e entregues pela CDHU	Quantidade
1995-2000 entregues	1.220
2001-2006 entregues	2.680
TOTAL CDHU entregues	4.900
Em obras	0
Em projeto	0
Total CDHU	4.900
Unidades habitacionais construídas pelo PAR- Programa de Arrendamento Residencial	
1995-2000 entregues	0
2001-2006 entregues	1.781
TOTAL PAR entregues	1.781
Em obras	600
Em projeto	1.740
Total PAR – CAIXA	4.121
Total geral entregue (CDHU + PAR)	6.681
Total geral em obras /projeto (PAR)	2.340
Fonte Site eletrônico Pref. Munic. Mogi das Cruzes	

Tabela 15. Unidades habitacionais construídas em Mogi das Cruzes

Conclui-se que o município de Mogi das Cruzes, em 12 anos (1995-2006), construiu via CDHU e PAR, a quantidade de 6.681 moradias, o que representa uma média de 556

[30] www.pmmc.com.br

moradias/ano, que a preços médios unitários de R$ 23.000,00[31] por moradia/ urbanização, significa um valor estimado anual de 12,788 milhões de reais de investimento em habitação popular, realizado no município de Mogi das Cruzes.

A Elaboração do Plano Municipal de Habitação está em andamento em 2008, com dois seminários já realizados. A partir da documentação fornecida nestas ocasiões[32] podemos colocar os principais pontos em discussão:

1- Definição do *déficit* quantitativo

Déficit habitacional até 2007 -	8.642 domicílios
Demanda habitacional projetada até 2017 -	8.670 domicílios
Demanda Total -	17.312 domicílios

O que resultaria em uma necessidade de produzir 1.706 moradias por ano, até 2017, quando se eliminaria o *déficit*. Considera-se que seria necessário construir 990 unidades (a 11 mil reais cada uma) por ano, para famílias até 3 salários mínimos. 321 unidades (a 35 mil reais) para famílias entre 3 e 5 salários mínimos. 395 unidades para famílias acima de 5 salários mínimos (a 48 mil reais). Estas 1.706 unidades – com base nos valores de referência do Ministério das Cidades e CAIXA - corresponderiam a um valor anual de 41,085 milhões de reais, levando a um valor total para o equacionamento do *déficit*, em 10 anos, de cerca de 400 milhões de reais.

2- Linhas de ação do plano de habitação

[31] valores de referência Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal

[32] Seminário – Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Mogi das Cruzes 2008-2017- Propostas preliminares- Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes e Instituto Brasileiro de Administração Municipal – seminários em maio e setembro de 2008

a) Inserção territorial, urbana, ambiental e social da habitação, com o programa de regularização e urbanização de assentamentos precários e regularização dos conjuntos habitacionais.

b) Acesso a novas alternativas habitacionais de interesse social com os programas de produção de moradias, produção de lotes urbanizados e promoção da iniciativa construtiva popular.

c) Articulação de programas habitacionais a programas de inclusão social, com a promoção da inserção cultural e sócio-comunitária das famílias, fortalecimento da economia familiar e promoção do saneamento ambiental.

d) Fortalecimento da gestão pública em habitação, com estrutura própria, para o setor de habitação, fortalecimento do processo participativo na gestão, articulação interna e externa e parcerias para a gestão. Também a organização, sistematização e tratamento da informação.

3- Passos para a Habitação na Organização Institucional da Prefeitura.

- Criação de um departamento de habitação na SMPU
- Criação de uma divisão de Estatísticas e Informações na SMPU
- Fortalecimento de canais e mecanismos de articulação interna da SMPU e prefeitura
- Fortalecimento de canais e mecanismos de articulação externa, via Conselho Municipal da Cidade e sua Câmara Temática de Habitação.

Como podemos verificar, junto aos passos na organização da prefeitura de Mogi das Cruzes, temos uma importante modificação, pois o município está decidindo pela criação de um setor específico para tratar das questões habitacionais junto a Secretaria Municipal de

Planejamento Urbano. Isto contraria o que nos foi colocado no ano de 2006, durante a fase de capacitação e oficinas do Plano Diretor, mas sem dúvida é uma importante decisão que vai no rumo do que afirmamos em nossos estudos em relação aos municípios terem sob sua responsabilidade todo processo e a gestão local de habitação de baixa renda.

3.4.4. Saneamento e Sustentabilidade

Mogi das Cruzes tem a sua própria companhia municipal de saneamento, o Serviço Municipal de Água e Esgotos – SEMAE. Os indicadores de saneamento básico existentes são da Fundação SEADE, ainda do ano de 2000. E temos para o abastecimento de água o nível de atendimento de 91,75%, coleta de lixo 97,29% e a rede de coleta de esgoto atingem 80,05% da cidade. Já o índice de tratamento de esgoto, informação do ano 2003 era de 42,00%. Este índice de coleta de esgoto é maior do que os da média dos municípios brasileiros e é obtido em colaboração com a SABESP, visto que a estação de tratamento de esgoto da mesma é em Suzano, município vizinho. O restante do esgoto chega através de arroios e córregos *in natura,* no Tietê. Com isto, Mogi das Cruzes, em função de sua população de 377.501 habitantes, é o primeiro grande município poluidor do rio Tietê. Existe acordo técnico e parceria entre SABESP e SEMAE para realizar os investimentos necessários para a eliminação desta poluição através da construção em conjunto de mais rede de coleta e estações de tratamento de esgoto.

3.5. Situação habitacional no município de Barra do Chapéu

Barra do Chapéu é um município do grupo 2, isto é, predominantemente rural em que o ecossistema é pouco alterado pelas atividades urbanas. Fica na região administrativa de Sorocaba e na micro-região de Apiaí, ao sul do estado de São Paulo, na divisa com o estado do Paraná. É acessado pela rodovia SP 250 (até Apiaí). Faz parte hidricamente do Vale do Ribeira. O nome deriva de uma fazenda que ficava junto à junção de dois rios, um dos quais é

o Ribeirão do Chapéu, o outro Rio Claro. Tem o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de 0,646 (no ano de 2000) que é o menor do estado de São Paulo.

O município tem 5.139 habitantes distribuídos em uma área de 407 km^2. (Dados SEADE Perfil Municipal 2008). Também conforme o SEADE em 2006, o seu Produto Interno Bruto era de 21,0 milhões de reais correntes e o seu PIB *per capita* era de 4.320 reais correntes. A renda *per capita* era de 0,69 salários mínimos em 2000.

3.5.1. Plano Diretor de Barra do Chapéu

O Plano Diretor de Barra do Chapéu foi realizado por uma equipe de arquitetos e consultores da FAAP - Faculdade Armando Álvares Penteado - de São Paulo, em conjunto com a prefeitura de Barra do Chapéu. Foi realizado entre agosto e outubro de 2006. Lá estivemos por três vezes, nesta época, para realizar as reuniões com os moradores. O Plano foi apresentado para a Câmara de Vereadores e pouco depois é aprovado. O Objetivo do Plano Diretor para este município foi construir um referencial para cuidar de seu território e orientar o desenvolvimento urbano. Por ser um município pequeno, foram definidos, no Plano Diretor, os seguintes pontos:

a. Delimitação da área urbana e rural
b. Limitação das áreas de crescimento do município em termos construtivos e populacionais
c. Identificação de áreas de risco e a reserva de espaços de preservação ambiental
d. Áreas de desenvolvimento das potencialidades municipais
e. Reserva de terrenos para construir moradia digna para a população de baixa renda
f. Instrumentos para a regularização de moradias
g. Identificação e valorização do patrimônio cultural
h. Instrumentos para gestão compartilhada do plano, garantindo seu gerenciamento dentro de um processo aberto e representativo.
i. Sugestão de criação de mecanismos de mobilização social que podem ser acionados pelo município: Conselho de Saúde, Conselho de Educação, Conselho de Habitação,

Comunidades Rurais de Produção, Grupo de Estudos Especiais e Consórcios Intermunicipais.

3.5.2. Plano de Habitação

Sobre a leitura comunitária que lá realizamos com um grupo de moradores, da questão habitacional (agosto de 2006) podemos trazer os seguintes dados:

1- Problemas de Regularização Fundiária atingem 95% do território do município. O ITESP – Instituto de Terras – está contratado para regularizar esta situação.
2- Não há recursos próprios do município, pois o IPTU não recolhe mais de 10.000 reais. Vinte e três títulos de propriedade da área urbana são cadastrados na Prefeitura e quase nenhum deles é registrado no Registro de Imóveis. As taxas recolhidas por Transmissão Intervivos são cerca de 8.000 reais. O Retorno ITR é de 7.000 reais. Ou seja, a receita anual, com impostos próprios do município, relativos à propriedade da terra e uso do solo, não somam mais do que 25 a 30 mil reais, o que corresponde ao valor de apenas uma moradia de baixa renda.
3- Na área rural, uma Companhia de Papel e Celulose está comprando terras para utilizar em reflorestamentos. Entretanto a especulação imobiliária já está agindo no centro da cidade, pois recentemente, os preços dos terrenos localizados ali, estão avaliados em 35 mil reais.
4- Barra do Chapéu tem cerca de 1300 domicílios/moradias. Na área urbana estão 40% deles, e na área rural, 60%.
5- Não existe Código de Obras do Município.
6- A Prefeitura está construindo com o CDHU, 60 moradias.
7- A Prefeitura construiu banheiros isolados para algumas moradias. Existe coleta de esgoto (46,30%), mas não há tratamento de esgotos.

8- A prefeita estava planejando a construção de uma estação de tratamento de esgoto pela SABESP junto à estação de tratamento de água.

9- Deve existir de 500 a 600 moradias (50% do município) que não atendem às condições míninas requeridas na definição de moradia digna do SNFHIS -Sistema Nacional de Financiamento da Habitação de Interesse Social- do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal. Logo à entrada da zona urbana do Município, junto ao barranco e à beira de um córrego, temos uma favela, que na fala do vice-prefeito, é de 600 eleitores. Isto significa uma população de quase mil pessoas, 300 moradias. Esta favela deveria ser alvo de ação imediata de um plano de habitação, por parte do município e Estado, ainda mais por estar em área de risco ambiental. A Senhora Prefeita, Maria Anunciata da Silva Leme, PSDB, acredita que a maioria destas moradias deveriam ser integralmente subsidiadas, pois 50% da população não tem nenhum rendimento fixo. Visto “do outro lado da estatística”, a parte mais favorecida do município, tem cerca de 500 habitantes que possuem renda maior de 3 salários mínimos.

10- Segundo a Professora Dona Neusa Ribas- vitoriosa no concurso Projeto Brasil de educação primária - Secretária da Educação do Município e Diretora da Escola Municipal Primária - *moradia* é o pior problema de Barra do Chapéu.

3.5.3. Encaminhamento de uma solução para a questão habitacional

O fato social espetacular e histórico, de Barra do Chapéu ser vencedora do Projeto Brasil de Educação Primária, no qual a professora Neusa Ribas é a personagem principal, mostra a capacidade de mobilização e participação do município. Faz pensar que ali temos um grande potencial para resolver o problema da moradia, através de um convênio com a

Secretaria de Habitação do Estado, da Prefeitura Municipal e uma futura associação de moradores, motivada pelo mesmo espírito da solução obtida na educação[33].

Este convênio poderia instituir um Grupo Gestor de Habitação constituído pelos próprios funcionários da Prefeitura Municipal de Barra do Chapéu e os moradores do lugar. Através do convênio com a Secretaria de Habitação, esta poderia convocar, por exemplo, os funcionários da Coordenadoria de Projetos Habitacionais do município de Santo André - vencedores do prêmio de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - para treinar e capacitar os funcionários da prefeitura na realização do projeto de urbanização e construção da moradia. Conhecemos os dois locais, a favela de 300 moradias sobre uma área de mananciais em Barra do Chapéu e Sacadura Cabral. Por paradoxal que possa parecer, os procedimentos realizados em uma ex-favela, em uma das áreas mais densamente ocupadas do país, podem ser aplicados em uma favela localizada nos recônditos do interior rural paulista. Sacadura Cabral é uma pequena cidade. Os funcionários da prefeitura de Barra do Chapéu estariam, não construindo apenas moradias, mas sim uma pequena cidade, a sua cidade.

---

[33] Lição da Roça- Barra do Chapéu, município campeão no novo ranking do MEC, dá uma aula de bom ensino. Por Camila Antunes / Revista Veja – 02/05/07 – (trecho da reportagem publicada)

O novo ranking que o Ministério da Educação (MEC) divulgou, na semana passada, revela que as melhores escolas públicas de ensino fundamental do país não ficam nas cidades mais ricas nem nas mais conhecidas, mas, sim, num município rural encravado no interior de São Paulo.

Foi em Barra do Chapéu, onde apenas 25% das casas têm banheiro próprio e as ruas carecem de asfalto, que as crianças apresentaram desempenho nas disciplinas escolares comparáveis ao dos estudantes de países mais ricos. O fato é surpreendente - e bem-vindo - em meio a um péssimo resultado geral.

De acordo com o MEC, enquanto a média alcançada pelos municípios foi de 3,8 - numa escala de zero a 10 - o campeão Barra do Chapéu tirou nota 6,8. A avaliação tomou como base o índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb), novo indicador que reúne dados objetivos de rendimento escolar.

Uma das evidentes explicações para o sucesso de Barra do Chapéu é que o município cultiva, há cinco anos, um hábito que, só agora, o MEC promete difundir pelo país: nas escolas de lá, planeja-se tudo. Antes de prepararem o currículo para o novo ano letivo, por exemplo, as escolas submetem os estudantes a uma prova. Com base no resultado, fazem-se planos mais realistas. Resume a professora Neuza Ribas, secretária de Educação: "Professor sem meta de ensino é como cego em tiroteio".

O município de Barra do Chapéu seria orientado a assinar o termo de Adesão e constituir um Fundo de Habitação de Interesse Social para ter acesso aos recursos do FNHIS. O *déficit* de Barra do Chapéu é de cerca de 600 moradias. Com um valor estimado de 30 mil reais para moradia e urbanização seriam necessários recursos de cerca de 18 milhões de reais, quantia semelhante a um PIB anual de Barra do Chapéu. Estes recursos poderiam ser distribuídos dentro de um prazo de 5 anos em valores de cerca de 4 milhões de reais anuais. É um desafio especial que deveria ser encarado pelo Estado de São Paulo e com isto levar o seu município de menor IDH para uma posição de desenvolvimento. Com isto, estaria contribuindo qualitativamente, para a meta 11 do ODM– "Até 2020, ter alcançado uma melhoria significativa nas vidas de pelos menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados."

4. Proposta de Plano Operacional de Habitação de Baixa Renda

A partir da situação dos municípios, observada no capítulo três, e dos principais conceitos de planejamento local[34], apresentaremos um possível formato de sistema de gestão de habitação de baixa renda, onde devem ser contemplados os seguintes itens:

- Sistema de Gestão Local com as três etapas – incorporação e projeto, construção e operação/manutenção - a serem utilizadas pelos agentes executores locais, através do Grupo Gestor Local.

- Participação efetiva dos moradores, desde o início do processo, com a formação permanente de uma associação de moradores, no formato de condomínio/empresa.

- Saneamento básico, critérios de sustentabilidade e de responsabilidade social.

4.1. A Formação do Mercado de Baixa Renda

Começa-se a esboçar mundialmente a formação moderna do mercado de baixa renda. O livro "*A riqueza na base da Pirâmide – como erradicar a pobreza com o lucro"* de C. K. Prahalad, publicado em 2005, é adotado como uma espécie de guia, para que as empresas comecem a dirigir os seus produtos e *marketing* ao denominado "mercado na base da pirâmide". Traz o exemplo da maior empresa fabricante de cimento do México, sob o título de "*CEMEX: Inovação em habitação para os pobres*".

A CEMEX organizou-se em diversos pontos de vendas, próximos às moradias de baixa renda, com 2020 quiosques denominados de "construramas". Constituiu-se, assim, o seu programa de vendas para a baixa renda , chamada "*Patrimônio Hoy*". Este programa significa "poupança/propriedade hoje" e permite que as pessoas muito pobres financiem e paguem por serviços e diversos materiais de construção (e não somente o cimento) para

[34] Conforme a colocação feita pelo Prof. Dr. Candido Malta, em sua obra "*Reinvente o seu Bairro"*.

aumentar as suas casas. Junto ao exemplo da CEMEX, o autor coloca o do Brasil, através das *"Casas Bahia: realizando um sonho"*.

Em uma análise bastante extensa, é demonstrado como a empresa, Casas Bahia, ajuda a realizar o sonho de cerca de setenta por cento de seus clientes. Estes mesmos que não têm nenhum tipo de renda formal ou consistente. O sonho é realizado, na visão de Michael Klein fundador da loja, a partir do *slogan* "Dedicação total a você". O cliente, ao entrar em uma de suas lojas, não está comprando uma televisão ou uma geladeira somente, mas está realizando um sonho. O "sonho" é adaptado pelos vendedores ao tamanho do possível. Mesmo que não tenha renda formal, o crédito lhe é fornecido. E o caminhão das Casas Bahia vai entregar a mercadoria lá na favela, para a admiração dos vizinhos do comprador de sonhos. Sabendo que a mobilidade é coisa de rico, e pobre permanece no mesmo lugar, ao entregar a mercadoria, o motorista apenas se certifica do local da moradia do freguês. O carnê de crediário deverá fazer com que, a cada mês, o comprador retorne à loja, onde terá contato com novos sonhos. Assim conscientiza-se, de que se não pagar, os próximos sonhos ficarão longe do seu alcance. Estas são duas ferramentas de gestão que fazem com que a inadimplência, para a baixa renda, fique em torno de 8%, enquanto seus concorrentes têm o dobro, 15 a 16%.

O Brasil é um dos países com a maior taxa de juros do mundo. Isto se reflete no sistema de crediário das empresas comercializadoras de bens, onde ao comprar qualquer bem, o preço total pago, se formos efetuar a compra em 12 prestações, um ano, pode chegar ao dobro do valor se pagássemos a vista. Este é o preço que a continuação do sistema explorador dos pobres cobra para que tenham acesso a ele. Não é esta parte do sistema que deve ser transferida, no modelo das "Casas Bahia". A taxa de juros a ser utilizada em habitação de baixa renda será aquela definida a partir do PLANHAB. Mas de nada vale a taxa de juros definida pelo PLANHAB ser abaixo dos 6% ao ano, ou mesmo inteiramente subsidiada, se não existe um lugar, uma instituição, onde acessar e negociar esta taxa. O importante aqui é

que nas “Casas Bahia” os pobres têm uma forma de acesso aos bens, por permitir pagar em valores mensais ao alcance da população.

Da mesma forma, o Brasil nos dois últimos anos, bateu o recorde de venda de automóveis que foram oferecidos a prazos de mais de cinco anos e taxas baixas de financiamento. Isto ocorreu porque existe um lugar, uma loja, uma revenda, que oferece esta oportunidade e as pessoas podem ir até lá.

Precisamos criar para a habitação estes lugares concretos, para as pessoas irem lá. Elas sabem, que se oferecida a oportunidade , uma casa é mais importante que um automóvel ou telefone celular.

A experiência e o processo das “Casas Bahia”, muito bem poderia ser usada para o processo de gestão das agências locais de habitação. Acreditamos que uma maneira de facilitar esta mudança, é oferecer para este cliente um local, uma instituição, uma forma de agir de modo que ele possa facilmente ter acesso. Deverá ser próximo do local onde vive. E ir lá, não para ganhar, mas sim para adquirir a sua moradia. Uma declaração do presidente da Nestlé, Ivan Zurita, ao justificar a entrada de sua empresa no mercado das classes C e D, foi: *“a qualidade dos produtos populares é a mesma. O estômago não tem classe social”* (Revista Carta Capital, número 499, de 11/6/2008).

Esta colocação nos leva a outra comparação importante, sobre o espaço mínimo necessário de uma habitação. Aqui nos é permitido concluir que “espaço não tem classe social”. Isto se baseia nas dimensões internas do habitáculo de um veículo automotivo, usando o exemplo do carro de menor custo do Brasil, o *Fiat Uno Mille* e o automóvel *Mercedes Benz Classe C.* Nos dois automóveis, as dimensões internas do habitáculo, são quase iguais. Menor não pode ser. Maior, não há necessidade.As medidas são definidas conforme a ergonomia e conforto da figura humana.O padrão da medida é o mesmo, seja ele pobre, classe média ou rico.

O espaço de uma habitação é uma condição essencial para o bem viver na moradia. A colocação acima, sobre o espaço dos carros, ilustra claramente que o ser humano é igual, ocupando lugar igual no espaço, independente de sua classe social.

Agimos ainda, como no tempo da escravidão quando tocava aos escravos o pior e o inútil, que pode ser resumido neste pensamento, sempre recorrente: “já que a pessoa é pobre, a casa deve ser barata. Como a casa deve ser barata, a única solução é fazê-la menor, com os materiais mais baratos possíveis”. O espaço da moradia ainda é definido somente a partir do poder de compra do morador. Então lhe oferecemos o mínimo que o seu dinheiro pode pagar. “Melhor isto do que nada”, outro pensamento recorrente. Não olhamos suas necessidades, a durabilidade dos materiais. Não olhamos quantas pessoas esta moradia vai precisar atender. Não pensamos, enfim, que este bem deverá ter uma longa existência, e que neste tempo o morador poderá evoluir financeiramente e assim ter condições de realizar modificações. Faz-se uma definição de cima para baixo. Atrás da ação está a idéia de que estamos dando ajuda a um necessitado. Um benefício social como a bolsa família, que não exige nenhuma reciprocidade. Não o vemos como um cliente, uma pessoa a quem, antes de tudo, tem de ser ouvida nas suas necessidades e só depois adaptadas à sua condição de pagamento. Este pensamento e ato recorrentes devem ser conscientizados e modificados.Temos que tratar a questão da moradia com uma visão de mercado.

4.2. Desdobramento do Plano de Habitação de Baixa Renda

Um Plano Operacional de Habitação, que traz com ele todo um sistema de gestão de habitação de baixa renda, é um desdobramento do Plano Diretor e do Plano de Habitação do Município. É o desenvolvimento de uma nova etapa valendo-se dos elementos já existentes desde a nossa Lei Magna, a Constituição, e que irá até a etapa final de construção e manutenção das moradias, ao longo de seu ciclo de vida.

No representação abaixo, estão os itens que compõe este desdobramento aplicado em um município. A etapa base, realizada pela União Federal, foi o estabelecimento, a partir da Constituição Federal de 1988, da Lei do Estatuto da Cidade em 2001, que definiu a função social da cidade, instrumentos para a aplicação das diretrizes desta lei, o princípio da gestão democrática e a realização do Plano Diretor pelos municípios. Este foi o primeiro passo, pois demandava a edição de leis municipais que implementassem os instrumentos ali definidos. A responsabilidade passou então para os municípios.

Os municípios brasileiros foram obrigados por lei a realizarem o Plano Diretor. Com a implantação deste, os municípios legislaram e definiram a aplicação dos instrumentos no âmbito de seu território. A maioria deles foi obrigada a cumprirem esta etapa, até outubro de 2006, ou metade do ano seguinte.

No Plano Diretor, e por decisão do município, foi incluída a realização dos Planos Municipais de Habitação. Ali estudam o seu *déficit* habitacional e a partir dele, definem a origem de recursos, os instrumentos de regularização necessários para a obtenção da terra, a forma de gestão e a gestão participativa. Definem as suas metas de construção de moradias e a correspondente urbanização, procurando eliminar o *déficit* habitacional. Estas duas etapas, a do Plano Diretor e o Plano Municipal de Habitação são de inteira responsabilidade das prefeituras municipais.

Apresentamos abaixo um esquema representativo com as diversas etapas:

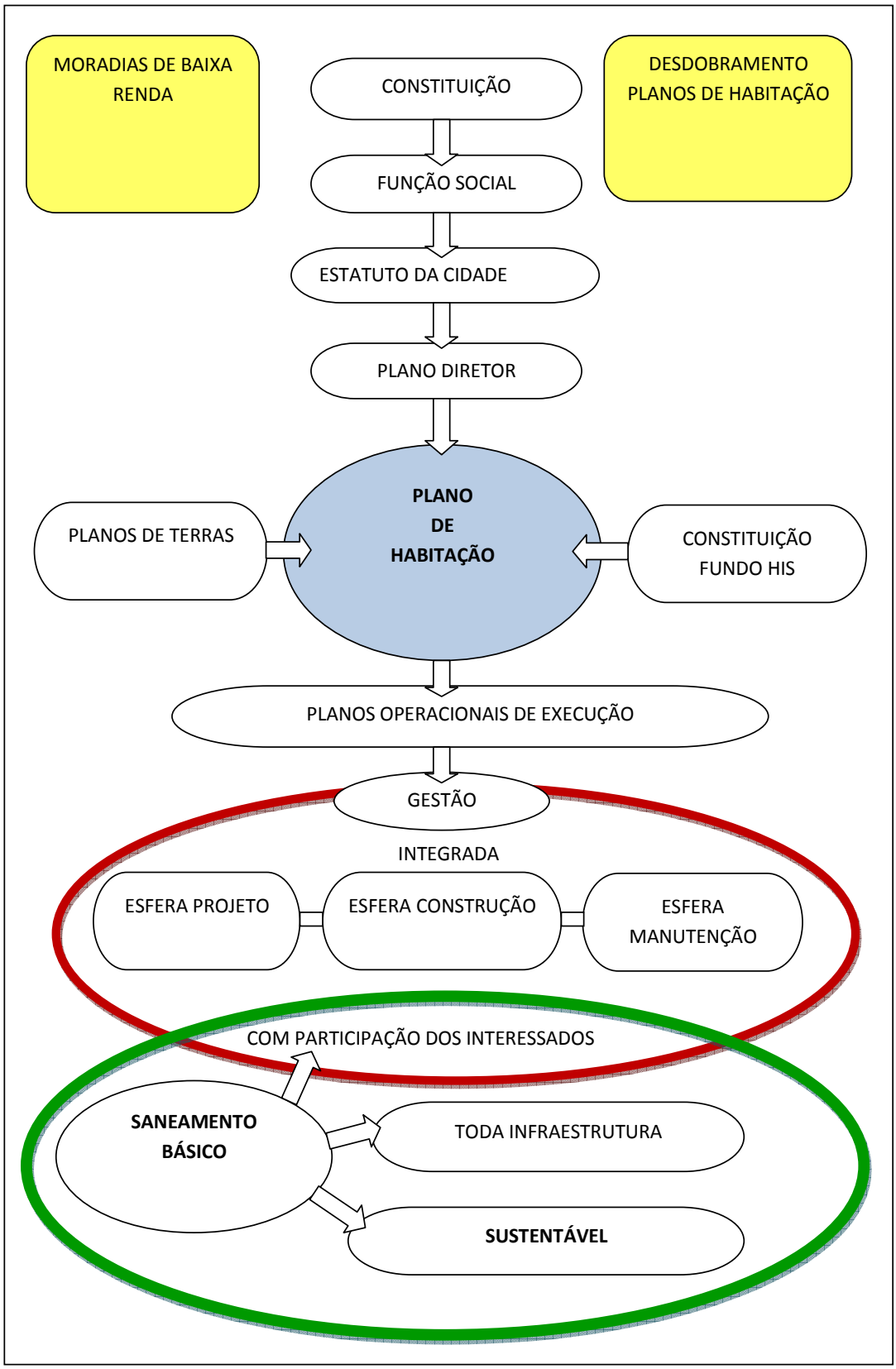

Figura 3. Desdobramento do Plano de Habitação de Baixa Renda

A etapa seguinte, os planos operacionais de execução, será realizada através de um órgão gestor próprio, criado para este fim. Conforme a decisão de como o município vai gerir a questão habitacional e do tamanho do *déficit* habitacional, este órgão gestor pode ser uma secretaria ou setor específico da Prefeitura Municipal ou ainda um órgão local de administração misto (público-privado) atuando no distrito ou no bairro.

Partindo para a realidade específica, a construção das moradias e a urbanização integral, é necessária esta etapa do Plano Operacional de Habitação, a mais difícil de realizar, onde a observação de todo o detalhe é importante. Todos os recursos precisam ser disponibilizados, todos os setores devem estar integrados, e o cliente-alvo, o morador de baixa renda, precisa participar das decisões, em todas as suas fases para a consecução de um plano operacional. A gestão deve atentar desde a fase do projeto de construção de moradias, com a urbanização, saneamento básico, sustentabilidade, até a manutenção das moradias, durante todo o seu ciclo útil.

O maior esforço político, de recursos, e de tempo (desde 1988, 20 anos) foi feito pelo Poder Federal, desde o Estatuto da Cidade até o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Tendo esta base para os municípios, as etapas do Plano Diretor e do Plano Municipal de Habitação, são e foram fáceis. Bastam alguns recursos financeiros que podem ser buscados no Ministério das Cidades, a contratação de consultores, disponibilidade de tempo para as necessárias discussões políticas e com a população, e tudo termina com a legislação impressa "no papel", publicada, e disponível na internet. Depois disto, é necessário enfrentar a vida real, construir as moradias.

O Brasil tem mais de 54 milhões de moradias. Estamos tratando agora de eliminar o *déficit* de uma "reta final" de quase 8 milhões de moradias. Se isto fosse fácil e rápido, já teria sido realizado. Mas não é. Temos de usar a metáfora dos alpinistas e a subida até o cume da montanha, até chegar aos 8 mil metros de altura do Everest, por exemplo. Neste ponto, todo o

planejamento da aventura é direcionado para vencer os últimos quinhentos metros, e o esforço para a chegada, cresce exponencialmente. A cada metro de subida devem-se agregar unidades maiores de esforço.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social é o nosso Everest. Dentro da visão de um sistema, quanto mais perto do fim do *déficit*, maior a necessidade de utilização de recursos de planejamento e custos de projeto. Assim o sistema todo, tende a custar mais caro e exigir muito mais planejamento, recursos e esforços a cada moradia. Cada vez mais vai ser necessário atender a mais requisitos de qualidade, comodidade e sustentabilidade. A moradia, a casa em si, fica sendo uma parcela em valor percentual dentro do sistema. Entretanto, o resultado final, por moradia, deve permanecer baixo, para que as pessoas que ali vivem possam ter a capacidade de remunerar, em parte, o investimento realizado.

Este é o paradoxo da solução para as pessoas pobres, que a princípio deve ser simples e de baixo custo. É mais complexo e exige mais esforço. É preciso mais planejamento, mais recursos. As pessoas, os arquitetos, os engenheiros, os técnicos, os assistentes sociais, dedicados à eliminação do *déficit*, deverão ser multiplicados.

Para vencer os objetivos, há que se fazerem ações, espalhados em grupos, para cada um dos municípios deste país. E para que os técnicos, em conjunto com a população, atuem de forma organizada e eficiente há que se colocar e disponibilizar todo um sistema racional de gestão de habitação de baixa renda.

4.3. O Grupo Gestor Integrado Local

O Grupo Gestor Local inicia suas tarefas após a conclusão pela municipalidade do Plano Municipal de Habitação. Sua tarefa é atender os moradores em suas necessidades, atendendo-os como um cliente, organizar e construir moradias, e fazer a necessária urbanização, saneada e sustentável.

O Grupo Gestor Integrado Local vai funcionar como uma entidade materialmente localizada, tal qual um posto de saúde, SUS, hospital distrital, colégio de primeiro grau, agência e revenda de automóveis. No caso, uma revenda de moradias e de urbanização integrada. Atendendo ao cidadão com a visão de que ele é cliente e não com a visão autoritária de um necessitado.

Este Grupo Gestor Integrado Local será responsável pela implantação do programa de moradias e urbanização local, em conjunto com a associação dos moradores, criada especificamente para este fim. O Grupo Gestor deverá, baseado na premissa de agir localmente, ter o escritório de trabalho localizado junto ao bairro onde acontece o empreendimento.

Uma das dificuldades que verificamos, durante as visitas aos bairros e invasões das pessoas de baixa renda, é a dificuldade de acesso destas, aos setores executores da política de habitação, sejam das prefeituras ou setor responsável da Caixa Econômica Federal. Geralmente são escritórios localizados no centro da cidade, com toda pompa e circunstância. A distância psicológica e a distância física da sua moradia têm o poder de inibirem o acesso destas pessoas.

A colocação destes grupos gestores visa a eliminar esta barreira psicológica, geográfica e social. É o mesmo tipo de fenômeno que faz as classes mais pobres serem obrigadas a morar na periferia. Os grupos de gestores visam o acesso livre e democrático do morador e que este participe ativamente na defesa de seus direitos de moradia, expressos pela Constituição. Visam ainda, que o morador tenha alguém perto dele, responsável, dedicado, adaptando o seu sonho com as suas possibilidades.

O Grupo Gestor Integrado Local terá duas funções:

“Planejamento Tático” e

“Implantação de Metas”.

Dentro da função de planejamento tático a primeira tarefa será a de assegurar a existência da terra. Praticamente todos os municípios do país, durante a realização do Plano Diretor, definiram e marcaram nas suas plantas - as ZEIS- Zonas Especiais de Interesse Social. Assim, logo que definido o Grupo Gestor, sua atividade principal será a consolidação real da construção local de um estoque de terras e imóveis – formando com atos legais e efetivos o "Banco de Terras da Propriedade Social". Então podem ser solicitados e aplicados os instrumentos de parcelamento e edificação compulsória, IPTU progressivo no tempo, desapropriações e os instrumentos legais de Regularização Fundiária. É necessário um planejamento a longo prazo. Muitas vezes, a linha de tempo para chegar à utilização de um imóvel é superior a 10 anos, conforme os critérios definidos no Estatuto da Cidade, de desapropriação de um imóvel. Somente um grupo dedicado a uma tarefa específica, com um objetivo único, operacional e não político pode manter-se fixo, sem interferência, por longo tempo e assegurar a aplicação em seqüência destes instrumentos.

Em seguida, dentro do planejamento tático, o Grupo Gestor deve para um determinado projeto de habitação responder as seguintes perguntas:

- Em que local?
- Em quanto tempo vai ser realizado?
- Quem é o responsável pela execução do plano?
- Quantas serão as moradias?
- Quantas pessoas e famílias?
- Qual a quantidade de terras que necessita e qual a origem procedência destas terras?
- Qual a infra-estrutura necessária de água, esgoto, energia elétrica e viária?
- Qual a quantidade de recursos financeiros necessários e em que espaço de tempo?

Com a resposta destas questões, feitas em conjunto com os moradores, ficariam definidas as metas para o Grupo Gestor:

- Meta de implantar X moradias, no local Y do bairro/distrito, durante o ano Z.
- Urbanizar integralmente xx domicílios na área y.

As metas e as questões são simples e diretas, para não haver dúvidas quanto aos objetivos do Grupo Gestor. As questões a serem resolvidas são complexas e onerosas e exigem muito trabalho e recursos. Para realizarmos os atos que correspondem a estas questões, precisamos da visão integrada do todo, e não somente da parte, da unidade de moradia. É fazer um plano urbanístico, uma pequena cidade. Definidas as metas, parte-se para a segunda função do Grupo Gestor, que é a implantação.

Para a implantação das metas o grupo deverá executar as seguintes tarefas principais:

1- Etapa de Promoção e Incorporação

A relação com o morador deve iniciar-se com a *capacitação local* dos moradores. Inicialmente treinando-os para que se desinibam garantindo o acesso e a participação permanente. Depois, realizando o seu cadastro de modo honesto e organizado. Então, podem-se utilizar instrumentos semelhantes ao DRUP – Diagnóstico Básico Urbano Participativo - e a Pesquisa Socioeconômica Censitária - como vimos no município de Santo André. Organizados em forma de uma associação, irão continuar participando nas decisões sobre como será projetada e construída a sua moradia.

Em seguida, passa-se ao Projeto urbano do local das moradias, onde se farão definição das vias de comunicação, a rede de água, esgoto, drenagem, a rede elétrica e iluminação. Se a intervenção for em local já habitado, faz-se um plano de remoções e de reassentamento.

O Projeto habitacional dos prédios e casas vai estar de acordo com os princípios da arquitetura sustentável. O material a ser utilizado na construção será com base nas normas de material do PBQP-H Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade.

Serão definidos, então, os equipamentos públicos como escolas, creches, praças, centros da comunidade com atividades voltadas para cultura, lazer e esportes.

O Plano de Saneamento Básico com abastecimento de água, coleta de esgotos, sistemas de reuso da água, possível estação de tratamento de esgoto e a gestão dos resíduos sólidos será um ponto fundamental do processo de implantação do projeto.

No Plano de Proteção Ambiental, teremos a definição de zonas de proteção ambiental, arborização e medidas pela proteção do clima como eficiência energética das instalações elétricas das casas e da urbanização.

Caso haja a decisão do empreendimento ser gerenciado pela associação dos moradores, será necessário organizar e legalizar uma sociedade civil, no formato de uma empresa ou condomínio[35]. Com esta empresa é que terão acesso às condições financeiras e outros recursos governamentais. Em conjunto com a prefeitura serão definidos os recursos necessários e efetivação dos contratos necessários de financiamento com a Caixa Econômica Federal e outros agentes financeiros.

[35] Sob o título *Condomínios S/A* existem hoje, só na cidade de São Paulo, 20.000 condomínios residenciais que cuidam de cerca de 28.000 edifícios. Estes condomínios são organizações que gerenciam a folha de pagamento dos funcionários, água, luz e gás além de despesas de manutenção geral como elevadores e também gastos administrativos. São administrados pelo síndico que em 92% das administrações, contam com o apoio de empresas de serviços: as administradoras de condomínio. Estima-se que estas empresas sejam em torno de 450, no município de São Paulo. Juntamente com o síndico realizam cerca de 40.000 assembléias de moradores ao ano. A senhora da administradora Lello, responsável por um banco de dados que vem sendo montado sobre estes 20.000 condomínios em São Paulo, coloca claramente que: "É como se hoje os prédios fossem empresas". (Revista Veja. São Paulo, 14 de maio de 2008).

Também, em conjunto com órgãos da prefeitura, serão definidos os instrumentos legais em relação ao uso da terra, a regularização fundiária e da regulamentação da propriedade.

2- Etapa de Construção

Nesta etapa se farão os processos de escolha da empresa construtora e sua contratação.

O acompanhamento físico, financeiro e dos prazos da obra, serão feitos de forma constante e próxima pelos moradores organizados em associação.

Em seguida, teremos a definição dos fornecedores de materiais, controle dos preços utilizando-se as normas de materiais do PBQP-H.

Será feita, então a preparação para a "certificação verde" do empreendimento.

3- Etapa de Operação e manutenção

Aqui será definida a operação do empreendimento sob forma de condomínio

A "Certificação verde" do empreendimento será com base na futura norma brasileira de construções sustentáveis.

Todos os atos gerenciais de cada uma destas etapas serão orientados pelos princípios de sustentabilidade e de responsabilidade social, que exigem transparência e comunicação de todas as ações do empreendimento e cujos indicadores apresentamos no formato do Global Reporting Initiative no capítulo 2, com o sub-título Sustentabilidade e Responsabilidade Social.

Estimamos, com base no que verificamos na Prefeitura de Santo André, que um quadro inicial deste Grupo Gestor Integrado Local, se for concebido em órgão público/privado, deveria ter, no mínimo, a seguinte formação, num total de 24 colaboradores:

Gerente do Grupo Gestor	1 pessoa
Setor de Planejamento Tático	2 pessoas
Setor de Projetos Habitacionais	5 pessoas
Setor de Desenvolvimento Comunitário	4 pessoas
Setor de Regularização Fundiária	2 pessoas
Grupo de Implantação Operacional	10 pessoas

4.4. Sistema de Gestão de Habitação de Baixa Renda.

O Grupo Gestor Integrado Local atua em um bairro, uma cidade e pode ter diferentes projetos de habitação de baixa renda ao mesmo tempo. Para uma melhor administração e controle, cada um destes projetos deve ser tratado como sendo um empreendimento imobiliário. Isto exige um sistema de gestão que controle todas as etapas. No jargão imobiliário cada uma destas etapas denomina-se *"esfera imobiliária"*. Estas envolvem o planejamento e o projeto, a construção e a manutenção do empreendimento imobiliário, ao longo de todo o seu ciclo de vida.

Em cada um destes empreendimentos imobiliários, os moradores organizados em associação de moradores ou cooperativa usarão a forma jurídica de condomínio. A associação, formada regularmente, pode inclusive tomar financiamento para as obras, fiscalizar a construção e a destinação do dinheiro. Em seqüência, de forma social, econômica e ambiental, transformar-se em uma verdadeira empresa. Assim configurada, cada organização, com seu grupo gestor, seus moradores e a própria prefeitura local, deve ter as suas atividades gerenciadas por um sistema integrado, computadorizado, ao que denominamos de "Sistema Integrado de Gestão de Habitação de Baixa Renda".

SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO DE HABITAÇÃO DE BAIXA RENDA **SISTEMA GRUPO GESTOR LOCAL**

MATRIZ DE INTEGRAÇÂO

MÓDULOS->	INDIVIDUAL MORADOR SOCIAL LEI ECONOMIA	ASSOCIAÇÃO MORADORES SOCIAL LEI ECONOMIA	NEGOCIAÇÂO SOCIAL LEI ECONOMIA	PROJETO ARQUIETURA SUSTENTÁVEL ENGENHARIA	EQUIPA-MENTOS PÚBLICOS PLAN REGIÃO ARQUITETURA ENGENHARIA	SANEAMENTO MEIO AMBIENTE SUSTENTA-BILIDADE	PREFEITURA MUNICIPAL OU AGÊNCIA METAS	 CONTROLE	ATORES
ESFERA DA PROMOÇÂO INCORPORADOR									
1-DEMANDA *MARKETING* VIABILIDADE MERCADO ANÁLISE									MORADOR P.M. XX CAIXA
2-DIREITO ESTATUTO DA CIDADE VALORIZAÇÃO FUNDIÁRIA									ASS.MOR.
3-FINANÇAS VIABILIDADE INVESTIMENTO FINANCIAMENTO RECURSOS									
4-PROJETO FORMATAÇÃO EMPREENDIMENTO INVESTIMENTOS PROJETO CONSTRUTIVO FINAL									
ESFERA DA PRODUÇÂO									
5-CONSTRUÇÃO CONTRATAÇÃO CONSTRUÇÃO									Construtora Sinduscon
ESFERA DA OPERAÇÂO MANUTENÇÂO									
6-GERENCIAMENTO OPERAÇÃO FACILITIES CONDOMINIO									PM XX Assoc.Mor SECOVI

Figura 4. Sistema Integrado de Gestão de Habitação de Baixa Renda

Na figura acima, apresentamos a matriz de integração deste sistema que é composto por diversos módulos. Cada um é destinado aos diversos “atores do empreendimento”: o morador, a associação de moradores, o grupo gestor local e os itens de projeto. Em cada um dos módulos é registrada a necessidade do seu respectivo ator para cada esfera imobiliária do empreendimento. O sistema tem um módulo denominado “negociação”, onde ficará registrada a decisão final sobre cada item do projeto, após o acordo realizado através de estudos e reuniões entre os atores do sistema.

4.5. Sustentabilidade na gestão de habitação de baixa renda

Concluímos nossa proposta de planos operacionais com os itens de sustentabilidade que poderão ser observados durante o projeto e a implantação de urbanização e construção de moradias de baixa renda. A observação e a realização destes itens deverão ser incorporadas às tarefas dos grupos locais como foi mencionado no ponto 4.3.1 - Estrutura do Grupo Gestor Local.

4.5.1. Arquitetura Sustentável em projetos de habitação de baixa renda

Hoje, as condições de sustentabilidade já foram incorporadas na construção dos prédios. Temos normas que certificam os prédios. Mas como soe acontecer, estamos na fase em que foram incorporadas aos prédios dos “ricos”, a exemplo das ultimas construções realizadas na Marginal Pinheiros, em São Paulo, e apresentados como os primeiros *greenbuildings* do país. Com certeza, o lugar onde elas também devem ser aplicadas é na construção de habitações de baixa renda. Ali é onde mais necessitam, pois é uma oportunidade única de construção de moradia na vida, e precisam se assegurar de todas as possibilidades que garantam a longevidade da sua habitação.

Em vista disso, estão aqui nesta proposta, as condições que devem ser incorporadas às normas técnicas de construção dessas moradias que deverão ser utilizadas e respeitadas pelos grupos gestores locais.

4.5.1.1. Certificações internacionais de construções sustentáveis

As etapas físicas de construção e projeto das moradias de baixa renda poderão ser orientadas pelas certificações já existentes, como a LEED. Também podem ser baseadas nos conceitos de análise de ciclo de vida, que prevê a utilização de materiais de construção e de moradias mais duradouras e mais sustentáveis.

Trazemos a seguir o conceito de arquitetura sustentável e a sua aplicação através das certificações de prédios – os *greenbuildings* - que vêm surgindo mundialmente e estão em fase de consolidação. Com estas certificações teremos sustentabilidade na arquitetura e na construção de edifícios, mas sempre voltados aos grandes empreendimentos. (Exemplo: o edifício do Cenpes da Petrobrás no Rio de Janeiro). Ainda não avançamos em construções sustentáveis nas moradias de baixa renda. É novamente o velho paradigma: aqui neste campo, parece um luxo desnecessário.

A corporação internacional denominada de *World Green Building Council (World-GBC*) que funciona nos Estados Unidos, tem como objetivo padronizar e unificar os tipos de certificação de construções sustentáveis. No Brasil, recentemente foi fundado o *Conselho Brasileiro de Construção Sustentável – CBCS*- que segue a tendência de adaptar ao Brasil a certificação do *United States Green Building Council* conhecida como *LEED – Leadership in Energy and Environmental Design.* - Liderança em Energia e Design Ambiental. Nos Estados Unidos, o *LEED,* que é um guia para medir e documentar os atos bem sucedidos em qualquer fase de ciclo de vida de um edifício, ou seja, projeto, construção, renovação, operação, manutenção e demolição. Ele tem 6 categorias: a terra e ambiente sustentável (*sustainable*

land), eficiência da água, energia e atmosfera, qualidade interna do ar, material, recursos e inovação e processo de projeto.

O LEED possui um sistema de créditos e pontos que fazem com que após a certificação, os prédios ou a urbanização, recebam uma determinada classificação: Platina, Ouro e Prata. Do número máximo (69-52) ao mínimo (26) de pontos possíveis um prédio recebe o nível mais alto. No caso *Platina*, temos em Nova Iorque o edifício do *Bank of America Tower*, inaugurado em fevereiro de 2008 e tido como o maior prédio verde do mundo.

Ter-se-ia como objetivo, atingir com as moradias de baixa renda, atingir o nível mínimo de pontos (26) e durante o projeto, estariam sendo pensadas, dentro dos requisitos das seis categorias de desempenho contempladas acima, do LEED (ambiente, água, energia e água, materiais e recursos, ar e inovação e processo de projeto).

4.5.2.2. Análise de Ciclo de Vida

As certificações "verdes" têm como base o estudo da operação do prédio durante toda a sua vida. Em função disso, acrescentamos o conceito de Análise de Ciclo de Vida das moradias e dos materiais, conceito ainda em formação, mas inquestionavelmente necessário, pois pretende que se analisem tudo o que acontece do "berço ao túmulo" ao longo da utilização das moradias.

Avaliação do Ciclo de Vida é uma ferramenta da gestão ambiental que avalia o desempenho ambiental de produtos ao longo de todo o seu ciclo de vida, desde a obtenção dos recursos naturais até a disposição final de volta à natureza. Passa por todos os elos da cadeia produtiva e pela distribuição e uso dos mesmos. Permite realizar uma análise de eficiência, agregando e demonstrando impactos ambientais e o uso intensivo dos recursos de produtos, processos e serviços. Para isto existem ferramentas de *software* que são constituídas de um sistema que permite construir fluxos em diversos planos e níveis de um determinado processo,

agregando, como entradas do sistema, todos os materiais e energias consumidas durante a sua cadeia de produção. Como saída do sistema, traz a medição de mais de dez tipos de impactos ambientais, econômicos e sociais, tais como os gases de efeito estufa, consumo de água e energia, eficiência energética, uso da terra, análise do fluxo de substâncias, eco-balanço da empresa. Realiza comparações entre os materiais para verificar qual deles causa o menor impacto ambiental. Identifica pontos fracos ambientais, sociais e econômicos de um produto ou de uma sistema, dando confiáveis e diretas informações para medir as implicações de sustentabilidade quando da escolha de materiais e tecnologias.

A Comissão Européia fundou um projeto denominado “Potenciais de Melhoria Ambiental em Prédios Residenciais” (*IMPRO-Building*) com o objetivo de medir e reduzir os impactos ambientais dos produtos urbanos e dos próprios prédios durante todo o seu ciclo de vida. De cada país, três grupos principais de prédios foram investigados: casas unifamiliares; casas multifamiliares e edifícios residenciais. Além de identificar os principais prédios residenciais nos 25 países da União Européia, o estudo verificou os principais impactos ambientais de uma estrutura predial, baseado em um modelo *genericamente parametrizado*.

A aplicação de um modelo genérico parametrizado vai permitiu trazer as interdependências entre os elementos construtivos do prédio e outros impactos do seu ciclo de vida bem como a influência neles ou deles no desempenho ambiental. O modelo genérico permitiu também a colocação de diferentes materiais construtivos como madeira, tijolo ou concreto, contando também com os dados de todos os “materiais brutos” tais como areia e metais, incluindo os processos de obtenção e operação destes. Os modelos genéricos foram realizados trazendo o processo completo de fabricação de cada produto. Assim, com a avaliação dos parâmetros significativos, cada módulo unitário da cadeia do produto foi verificado e teve seu efeito medido no total do modelo. Os principais tipos de melhorias ambientais considerados são os seguintes:

1. Opções de projeto do prédio em relação à eficácia energética do aquecimento ou resfriamento.
2. Isolação térmica e gerenciamento do fluxo de ar
3. Reuso e reciclagem dos resíduos
4. Uso de materiais brutos secundários ou alternativos
5. Substituição de material
6. Possibilidade de renovação do edifício

Todo este estudo e principalmente o modelo genérico de casa, com suas interdependências, pode ser utilizado no Brasil, pois apenas necessitamos colocar e adaptar a este modelo, os materiais existentes no Brasil e o seu processo de obtenção.

4.5.3.3. Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – Habitat – PBQP-H

O programa PBQP-H do Ministério das Cidades é uma contribuição do poder público para as construções em geral, mas desde o início está voltado para auxiliar as moradias de baixa renda. Têm como meta duas questões principais, que são de organizar o setor da construção civil de *habitat* em si mesmo e procurar métodos e processos para modernizar a produção, tanto dos materiais como também dos processos de construção. Estes objetivos procuram ser alcançados com as seguintes ações que atuam através dos seus seguintes projetos:

1- Avaliação de conformidade de empresas de serviços e obras, cujo programa é o SIAC – Sistema de avaliação de Conformidade. O SIAC busca avaliar as empresas de serviços e obras, na área de construção civil e para certificá-las na série de normas ISO 9000.

2- Melhoria da qualidade de materiais, cujo programa é o SIMAC. Ele está voltado a propiciar a conformidade às normas técnicas de fabricação de materiais e de componentes da construção civil. Estes materiais estão organizados em programas

setoriais de qualidade de PSQs. Estes PSQs inicialmente eram 18 que compunham uma cesta que incluía os materiais mínimos necessários para uma unidade habitacional de interesse social[36].

3- Formação e requalificação de mão de obra.

4- Normalização técnica e Capacitação de laboratórios.

5- Avaliação de tecnologias inovadoras.

6- Informação ao consumidor e comunicação entre setores interessados.

O governo brasileiro já usa as certificações de empresas e de materiais do PBQP-H como nível de exigência nas licitações do PAC- Programa de Aceleração do Crescimento. Poder-se-ia definir ou sugerir que no futuro, todas as obras destinadas às moradias de baixa renda tenham adesão ao programa. E também, como critério de qualidade, as normas do PBQP-H.

Para o Brasil isto será um grande passo rumo à sustentabilidade se a organização das obras e projetos, bem como a escolha de materiais respeitarem os critérios, certificados e índices de conformidade do PBQP-H.

4.5.2. Sustentabilidade em Habitação de Interesse Social

Um caso prático de verificação da sustentabilidade em habitação de baixa renda foi apresentado por Kyung Mi Lee, em sua tese de defesa de doutorado na FAU USP, em abril de 2006, denominada *Uma proposta para avançar nas questões de sustentabilidade para habitação de interesse social*. Nesta, além de apresentar os pontos de vista de sustentabilidade de Mendler & Odell, (2000), Gauzin-Müller, (2003) e Edwards (2004), ele os compara com o que foi realizado pelo CDHU no Conjunto CDHU Ilhabela A. Segundo os autores

[36] Para a evolução e aperfeiçoamento do estudo destes materiais poderia ser utilizada o modelo parametrizado do estudo IMPRO da Comunidade Européia citado no parágrafo anterior.

mencionados, os conjuntos habitacionais devem equilibrar os componentes ecológicos, sociais, econômicos e culturais dentro dos seguintes aspectos:

1- Controle do Impacto Ambiental: Preservação do patrimônio ambiental e paisagístico do local; desenho urbano com integração com o entorno; prevenção à poluição sonora, de água e do ar.
2- Gestão de projeto flexível: Considerar as futuras necessidades dos usuários, mudando inclusive as funções dos prédios, prolongando assim o ciclo de vida do conjunto.
3- Gestão de materiais e processos construtivos: Seleção de materiais e processos construtivos com baixo consumo energético, duráveis, e possibilidade de reciclagem.
4- Gestão da Energia: implantação do edifício com densidade e orientação; uso de vegetação como barreiras naturais; uso de energias renováveis; valorização da ventilação e iluminação natural; equipamentos elétricos de baixo consumo; incorporação na legislação municipal de incentivos para edifícios de baixo consumo energético.
5- Gestão da água. Medidores individualizados, equipamentos de baixo consumo de água potável; reuso da água e de águas cinza, aproveitamento da água da chuva, controle de impermeabilização do solo, com equilíbrio entre área pavimentada e ajardinada.
6- Gestão de resíduos: na etapa da obra e na etapa pós-ocupação com os moradores.
7- Gestão de conforto higrotérmico, acústico e visual
8- Gestão de acessibilidade: valorização do transporte coletivo e circulação com segurança dos moradores
9- Gestão participativa e social da comunidade: redução da exclusão social; participação dos usuários em todas as etapas do projeto; desenho urbano favorável ao convívio social e promoção constante de eventos.

O projeto Ilhabela A foi um ato inicial para adaptar um projeto aos itens de sustentabilidade. De todo os noves itens relacionados como sendo de sustentabilidade, foram preenchidos quatro, ou seja, ainda não é um projeto concebido desde os passos iniciais, dentro

dos conceitos de sustentabilidade. A aceitação e o avanço dos conceitos de sustentabilidade deverão fazer-se passo a passo nos próximos anos.

Possivelmente como resultado da esperança expressada junto a CDHU, no parágrafo final da conclusão de sua tese, Kyung Mi Lee, pretendia que a Companhia seguisse os preceitos ali colocados. Assim temos a seguir, um artigo, possivelmente linkado com sua tese. Trata-se de um modelo de casa ecologicamente correta da CDHU, apresentada na ExpoWEC, exposição que foi realizada junto ao Congresso Mundial de Engenheiros realizado em dezembro de 2008, em Brasília

Casa ecologicamente correta

A Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) apresentou na ExpoWEC um protótipo de casa ecologicamente correta. A moradia é pré-industrializada, com sistema *steel frame*, não utiliza tijolos e pode ser construída em cinco dias. O projeto, que é uma solução para moradias populares, não apresenta sobras de construção, pois todos os materiais utilizados são desenvolvidos tecnologicamente para não agredir o meio ambiente e podem ser reciclados, como gesso acatonado, placa cimentícia e forro de PVC.

De acordo com o engenheiro Renato Navarro, representante do projeto, uma construção convencional queima 45 toneladas de carbono. Já este tipo de casa queima apenas 13 toneladas. "Além disso, a casa é térmica e são entregues com o sistema de energia solar e sistema de captação da água da chuva. Assim, mesmo que em princípio ela seja um pouco mais cara, com o tempo a casa se paga".

Figura 5. Casa Ecologicamente Correta CDHU - CREA-RS Dez 2008

Ao final de sua tese, nas considerações finais, Kyung MI LEE, escreve:

> O conceito de sustentabilidade vai muito além de definições e indicadores. Uma abordagem voltada à sustentabilidade é orientada à ação. O conceito é integrativo e permeável entre as disciplinas de conhecimento, entre os segmentos setoriais e as escalas quantitativas. Não existe um limite definido para este conceito, portanto não existem soluções técnicas definitivas para atender à sustentabilidade. O conceito de sustentabilidade carrega em si o reconhecimento da necessidade da sua construção social. A sustentabilidade engaja a comunidade envolvida e exige trabalhos participativos em direção a novos caminhos. Atualmente, a Arquitetura não pode atuar sem considerar o conceito de sustentabilidade e os trabalhos relativos às habitações de interesse social, também, pela sua natureza de envolvimento com população de baixa renda, não podem mais atuar sem considerar o desenvolvimento sustentável do local onde o projeto habitacional será implantado. Mais enfaticamente, por tudo que foi discutido anteriormente sobre sustentabilidade, existe uma integração tão completa entre a visão da sustentabilidade e os objetivos dos trabalhos de habitação de interesse social, que a falta deste item não será mais aceita no futuro. (MI LEE, Kyung, 2006:162)

Como proposta final, acreditamos que um lugar adequado para desenvolver um projeto piloto, aplicando o que aqui foi dissertado, seria o Parque Pretoria, invasão de terras estaduais do Parque do Juquery, em Franco da Rocha. Para isto, é necessário que o projeto FAU USP, no Juquery, seja reativado. E, em conjunto com esta Faculdade e os seus graduandos de Planejamento Regional e Urbanismo, desenvolver este campo de estudo junto à Prefeitura de Franco da Rocha.

CONCLUSÃO

A economia baseada por muitos séculos na monocultura, a persistência da escravidão, as oligarquias, estagnadas e distantes do resto da sociedade, tiveram, historicamente, profunda influência na formação da sociedade brasileira. Foram mesmo, as raízes da desigualdade e da resiliente exclusão social no Brasil. Disto resultou que um largo segmento da população, quase quarenta milhões de pessoas, permanecesse no estado de pobreza. Segregadas nas grandes cidades, têm um dos piores índices de desigualdade de rendimentos do mundo.

Elisa Pereira Reis e Simon Schwartzman, em um trabalho solicitado pelo Banco Mundial "Pobreza e Exclusão Social: Aspectos Sócio-Políticos" definiram que os direitos sociais no Brasil seriam Emprego, Educação, Saúde, Previdência Social e alguns programas compensatórios para famílias carentes, como a bolsa-família. Ficaram definidos como direitos civis, a Segurança e Justiça. E que as formas de acesso à cidadania poderiam ser realizadas no Brasil de duas maneiras: da forma clássica, via "autoridade/lei" para Trabalho, Educação, Saúde, Seguridade Social, Segurança e Justiça. Ou via "solidariedade" pela representação político-partidária, Sindicatos, Igrejas, Associações culturais e recreativas. E que teríamos, no Brasil, as novas formas de acesso tais como Orçamento Participativo, Conselhos Municipais, ONGs e Movimentos sociais.

Como se percebe, apesar do Estatuto da Cidade e a função social da propriedade, do Plano Diretor Participativo, mesmo segundo a opinião dos maiores entendidos, a Habitação ainda não é reconhecida como um direito social. Não aparece na lista dos direitos obtidos via autoridade/lei. A moradia não tem canal de acesso reconhecido.

Ermínia Maricato, em "Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana", já dizia claramente que "o ambiente construído é dependente da sociedade que o constrói e ocupa". E dizia que era impossível esperar de uma sociedade desigual e arbitrária, com relações de privilégios, como a nossa, produzir cidades que não tivessem cidadania restrita, segregada.

Pois sua mente ideológica lhe diz: aquele que tem patrimônio tem mais direitos do que aquele que não tem.

Assim que se fixa: se o indivíduo tem fome, se está doente, se não tem o benefício da educação, se está sem emprego, isto desvela apenas uma incompetência da sociedade. Seu estado não é "ilegal". No entanto, se morar num terreno invadido, configura-se a ilegalidade. É bom que se chame a polícia para removê-lo dali. A invasão não é a cidade formal, é a cidade ilegal. Os invasores estão presos na ilegalidade. É a "volta estranha" de Escher, o pintor cujas escadas sobem e descem e acabam no mesmo patamar. Segregados, ilegais, não tem direito de reivindicar, não tendo direito, não conseguem legalizar-se.

A Carta de Atenas, em "Habitação", item 10, já dizia em 1941:

> Nestes setores urbanos superpopulosos, as condições de habitação são nefastas, por falta de suficiente espaço à casa, por falta de superfícies verdes disponíveis, por falta, enfim de conservação dos edifícios (exploração baseada na especulação). Esse estado de coisas é agravado pela presença de uma população dotada de baixíssimo padrão de vida, incapaz de tomar, por si mesma, medidas defensivas. (1965:22)

Fica evidente, que o direito à moradia, há 8 anos apenas proclamada em lei, ainda não é reconhecido pela sociedade, nem pelos seus próprios cidadãos carentes. Eles não têm uma forma clara de enxergar este direito. Não conscientizaram e por isso não reivindicam. Não há conflito. Como a personagem central de "O Processo" de Kafka, acusado de um crime que ignora, no final, quando é declarada a sua inocência pergunta: "inocente de quê?". Na sua privação de moradia, não encontram um lugar, um local de acesso, uma instituição fisicamente visível, próxima a eles, onde possam ir reclamar o seu direito.

O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo foram realizados pelos municípios. Vimos, conforme pesquisa do Ministério das Cidades de janeiro de 2007, que dos 1683 municípios obrigados a realizar o Plano Diretor, 1075 o fizeram, e 333 o estavam desenvolvendo. Agora somam 80% do total, que já tem seu Plano Diretor aprovado. Se bem feito, exige que, em determinado prazo, o município realize um Plano de Habitação.

O IBGE realizou uma pesquisa sobre a gestão municipal no Brasil, e em dezembro de 2008, apresentou os seus resultados. Nesta pesquisa 606 municípios afirmaram que já tinham o plano de habitação pronto, e que 1221 municípios estavam em fase de elaboração. Os primeiros passos para a implementação estão sendo realizados. Estamos avançando em direção da solução do *déficit* habitacional.

Em nosso universo de pesquisa, no Estado de São Paulo, Santo André é o exemplo a ser seguido, com o seu Departamento de Habitação, atuando diretamente junto aos cidadãos moradores, com Conselho de Habitação constituído, e realizando a construção de moradias, a necessária urbanização e saneamento. Está em fase de padronizar as rotinas do processo, aumentando a integração e a capacitação entre os setores. Tem a oportunidade de aumentar a sua produtividade com a chegada dos recursos do PAC, de construir muito mais moradias, com a mesma estrutura atual de pessoas. Há, porém, um desafio: vencer a ameaça política do não continuísmo, em função da troca de partidos, acontecida na eleição municipal de 2008.

Mogi da Cruzes, outro dos municípios estudados, reconsiderou a sua posição inicial de não ter um setor habitacional, e está encaminhando um órgão municipal local para fazer a urbanização e a construção de moradias de interesse local.

Franco da Rocha e os municípios do CIMBAJU, segregados e pobres, periferia da região metropolitana vêm aumentando o *déficit* habitacional. Franco da Rocha e os outros municípios aprovaram o plano Diretor, e estacionaram diante da vontade política para iniciar o seu combate próprio da habitação.

Em Barra do Chapéu, não tem lei específica de habitação, não tem recursos financeiros, mas tem gente interessada, que são sua grande riqueza, como foi visto no capítulo 3 da dissertação.

Em verdade, já não podemos nos furtar, em qualquer lugar, seja ele próximo ou remoto, dos princípios de desenvolvimento sustentável e arquitetura sustentável. Todo e

qualquer empreendimento precisa se alinhar aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, estabelecidos pela ONU e do qual o Brasil faz parte. Estamos aqui tratando do objetivo de número 7 “garantir a sustentabilidade ambiental” e de suas metas que pedem a cada país, integrar nos seus programas nacionais, os princípios de sustentabilidade. E mais, até 2015 reduzir a população sem acesso à água potável e até 2020 melhorar os bairros degradados. Em números, corresponde ao Brasil urbanizar, sanear e construir cerca de 1 milhão de moradias para famílias de baixa renda, como já foi visto, desde a introdução deste trabalho.

Nos anos de 2007 e 2008 assistiu-se a uma verdadeira febre em todas as mídias de comunicação, em função dos relatórios da ONU sobre a questão do aquecimento global provocados pelos gases de efeito estufa.

No Brasil a maior contribuição é devida aos desmatamentos, principalmente nas regiões centro-oeste e norte. Controlados os desmatamentos, estará o Brasil contribuindo para a redução mundial das emissões de carbono. Como resultado do “bombardeio” desta massa de informações, a solução do aquecimento global passou a ser considerado pelos brasileiros, mesmo os de classes mais pobres, sinônimo de sustentabilidade e questão primordial de sobrevivência da espécie humana. O que efetivamente é, mas tendo-se em vista o planeta como um todo.

Devido ao excesso de mídia, nos corações e mentes do povo brasileiro ficou gravado que esta redução é uma questão de sobrevivência. Esta visão precisa ser mudada, pois a principal questão de sustentabilidade do Brasil é, muito antes, a do saneamento básico. Encontramo-nos, nesta questão do saneamento básico, em alguns pontos, em situação semelhante a dos países da Europa no século XIX. E é exatamente na população de baixa renda que se localiza toda a problemática. Temos ainda 34,5 milhões de pessoas na situação de falta total de saneamento básico, com todas as conseqüências de atraso e de doenças que isto carrega consigo.

Assim, resolver a questão de sustentabilidade no Brasil significa, antes de tudo, resolver esta questão do saneamento básico. Esta missão é do governo, junto com as concessionárias. Cabe a ele e concessionárias fazerem o saneamento básico. Ao governo cumpre estar presente em todas as construções de habitação de interesse social, voltado primordialmente para a solução do mais complexo, que é a questão de higiene e saúde, melhoradas substancialmente, através do saneamento básico.

A verdade que se extrai do estudo aqui feito, é o grito, desorientado e avulso, lançado por aqueles que não têm onde reivindicar sua habitação. O projeto da moradia deve ser executado logo. Nem mesmo há tempo para a regularização, pois esta pode se encaminhar paralelamente. As casas já existem, o terreno já está ocupado. Isto é fato concreto e real. A terra existe, as pessoas existem. Já ocupam o seu espaço. A regularização fundiária não deve ser um impeditivo. O projeto da moradia e o saneamento básico podem iniciar sem a regularização fundiária.

O PLANHAB e o PLANSAB estão em estudos e evolução. Ainda não estão aprovados, mas já se tem uma forma final, quase assegurada. Ao fim de tudo, será uma forma e uma regulação dos recursos financeiros do governo federal, por meio do PPA- Planejamento Plurianual e do Orçamento Geral Anual. Será a forma de como o governo vai investir e encaminhar os recursos para os municípios (como o conseguiu o município de Santo André). Não dá para esperar o governo federal concluir o PLANHAB. Os municípios precisam, como em situação de emergência, fazer o seu setor de habitação próprio, e iniciar os seus projetos. Não havendo projeto, para quem o PLANHAB vai destinar a verba? Lembremo-nos que esta é uma grande dificuldade brasileira já remotamente conhecida.

Em 2008 só 23,5% de todo o Orçamento Geral anual de investimento do governo federal foi realizado, apesar do grande alarde do PAC. Só havia mesmo a destinação das verbas. Inexistiam os projetos para que as verbas pudessem aportar e serem utilizadas.

Novamente chamo o exemplo de Santo André, e mesmo ele, quando recebeu os recursos do PAC, teve que apressar-se no desenvolvimento de um projeto habitacional.

O que fazer, tecnicamente, já sabemos. Os manuais do Ministério das Cidades e do Graprohab nos ensinam. É preciso agora, que os prefeitos, a municipalidade, os vereadores, a comunidade, decidam que a habitação é um passo fundamental para a solução dos problemas da cidade, e exijam a realização de projetos de habitação locais. E que o façam de forma integrada, nos setores municipais, com sustentabilidade, e com as concessionárias de saneamento e infra-estrutura.

Necessitamos realizar o planejamento, a gestão e a ação local. Com os cidadãos tendo um agente de sua confiança, em sua porta, dotado de poderes reais e responsável pelo alcance das metas. Que o agente ouça o morador e as possíveis soluções. E que a estas sejam colocadas as técnicas de urbanismo e de sustentabilidade. Com fiscalização constante do próprio interessado, o projeto deverá abranger um tempo indeterminado.

O sentimento possível que fica na base da leitura dos capítulos desta dissertação é que se trata de números e estatísticas frias e generalizadas. No entanto, através destes gráficos, siglas e números, é preciso sempre detectar a dor da exclusão, da discriminação velada ou evidente, do constrangimento que subjaz nos casos particulares aqui analisados. E na dimensão do individual, todos se constituem em dramas humanos, que sonham sair da condição sub-humana do homem sem casa. E então, se desprende da estatística, a visibilidade.

É um paradoxo que no distanciamento dos números está a permissão de ver com clareza as causas dos efeitos sensíveis. Racionalizando, compreendemos as carências sociais, cientificamente apuradas, a fim de que se proceda à busca de soluções. É no ordenamento estatístico que temos a visibilidade necessária.

BIBLIOGRAFIA

BARROS, Miriam. *Estudos das Políticas Habitacionais desenvolvidas no Município de São Paulo e o vínculo com os Planos Diretores no Período de 1971 a 1997*. São Paulo, 2002. Tese de doutorado FAU USP.

BRASIL. Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257, de 10 de Julho de 2001.

_____ , Medida Provisória 2220 /01, de 4 de Setembro de 2001. Brasília, 2001.

_____, Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007 Lei do Saneamento Básico. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Acessado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm

_____, Ministério das Cidades. *Cenários, Estratégias e Propostas do Plano Nacional de Habitação* - Consórcio Via Pública /Planhab/FAU USP/FUPAM. Acessado em www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria...habitacao/.../cenarios-estrategias-e-propostas-do-planhab/

_____, Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Déficit Habitacional no Brasil 2006.* Secretaria Nacional de Habitação. Acessado em http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca/

_____,Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Diretrizes para o Projeto Estratégico de Elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico Plansab*. Acessado em www.cidades.gov.br/

BRASÍLIA. Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BRAUNE, KITTELBERGER, KREISSIG, SELDBAUER. *Short Study: Potential of Sustainable Buildings and Construction in Germany.* University of Stuttgart, Department of Building Physics, March 2007. Acessado em www.dgnb.de

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *COTS- Caderno de Orientação Técnica Social.* Manual Interno, Brasília, 2004.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Centro de Documentação e Informação- Coordenação de Publicações, Brasília, 2001.

_____ , *Lei nº 11.445, de 5 de Janeiro de 2007 – Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico.* Centro de Documentação e Informação- Coordenação de Publicações, Brasília, 2007.

CAMPOS FILHO, Candido Malta. *Cidades brasileiras – Seu Controle ou o Caos*. São Paulo: Nobel, 1989.

_____ , *Reinvente seu Bairro*. São Paulo: Editora 34, 2003

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. São Paulo: Editora Papirus, 1989

CARTA DE ATENAS. Minas Gerais: Diretório Acadêmico de Arquitetura da Universidade de Minas Gerais, 1964.

CASTELLS, Manuel. Para uma Teoria Sociológica do Planejamento Urbano, In:

PROBLEMAS de Investigación en Sociologia Urbana, Siglo XXI. Argentina, 1971, p.195-217.

CHOMSKY, Noam. *O lucro ou as pessoas? Neoliberalismo e ordem global*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE CICLO DE VIDA (CILCA) 2., 2007, São Paulo.

CONSELHO EM REVISTA. Porto Alegre : CREA-RS ano IV n. 52 dezembro 2008 *Casa Ecologicamente Correta* p. 22.

CORAGGIO, José Luís. *Pesquisa Urbana e projeto popular*. Espaço e Debates no. 26, São Paulo: Neru, 1989.

DANIEL, Celso. *Poder local no Brasil Urbano*. Espaço e Debates no. 24, São Paulo: Neru, 1988.

DAVIS, Mike. *Planeta Favela.* 1. ed. São Paulo: Bontempo Editorial, 2006.

DEAK, SCHIFFER, SUELI (org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: FUPAM/EDUSP, 1999.

DENALDI, Rosana. *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses.* Tese de Doutorado, São Paulo: FAU USP, 2003.

FAORO, Raimundo. *Os donos do Poder - formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Editora Globo, 2001.

FAU USP *Solo Urbano e Habitação de Interesse Social: a questão Fundiária na Política Habitacional e Urbana do País* .Raquel Rolnik et al. Acessado em www.usp.br/fau/

_____, CPEU. Boletim n. 13 *Problemas de Planejamento Habitacional*. São Paulo: Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos, FAUUSP 1967.

FAUUSP/MINISTÉRIO DAS CIDADES/ANPUR. *Seminário Nacional Plano Diretor e Política Urbana.* São Paulo: Agosto 2005.

FERNANDES, Florestan. *Nova República?*Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

FILARDO, Angelo. *Externalidade e gestão dos valores do ambiente: considerações teóricas e uma aplicação ao caso do Programa Guarapiranga (1991-2000).* Tese de Doutorado, FAU USP, São Paulo, 2006.

FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão.* São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. *Texto base do FNRU para a Segunda Conferência Nacional das Cidades. Reforma Urbana: cidade para todos*.Acessado em www.forumreformaurbana.org.br

FREYRE, Gilberto. *Casa-Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal.* 51. ed. São Paulo: Global Editora, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil*. Centro de Estatística e Informações. Acessado em http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca/publicacoes/publicacoes-do-kit-direito-a-moradia-1/

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GOMES, Vanessa. *Uso sustentável de materiais*. Seminário Cidades Sustentáveis do projeto urbano às edificações. FAU USP, São Paulo, junho 2007.

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

_____ , *Condição Pós-Moderna, uma pesquisa sobre as origens da Mudança Cultural*. São Paulo: Ed. Loyola, 1993.

_____*, Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio*. Revista Espaço e Debates n. 39, São Paulo: Neru, 1996, pg. 48-65.

_____ , *O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas.* Espaço e Debates no. 6, São Paulo: Neru, 1982.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros. Acessado em www.ibge.gov.br/

INITIATIVE GLOBAL REPORTING. *Diretrizes para Relatório de Sustentabilidade, versão 3.0.* São Paulo, Dezembro 2006.

INSTITUTO ETHOS. *Fórum Empresarial de Apoio ao Município.* São Paulo, 2005.

_____ , *O Compromisso das Empresas com as Metas do Milênio*, v.2. São Paulo, Junho 2006.

_____,*Práticas Empresariais de Responsabilidade Social - Relação entre os princípios do Global Compact e os Indicadores Ethos de Responsabilidade Social Empresarial.* São Paulo, Dezembro 2003.

INSTITUTO POLIS**.** *Regularização da Terra e da Moradia – O que é e como implementar.* São Paulo: Instituto Polis, 2002.

KOWARICK. Lúcio. *Espoliação Urbana, lutas sociais e cidadania: fatias de nossa história recente.* Espaço e Debates no. 40. São Paulo: Neru, 1997.

LEE, Kyung Mi. *Uma proposta para avançar nas questões de sustentabilidade para habitação de interesse social.* Tese de doutorado, FAU-USP, São Paulo, abril 2006.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana,* Petrópolis: Vozes, 2001.

_____ , *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias*, In ARANTES, Otília *A cidade do pensamento único.* Petrópolis:Vozes, 2000;

_____ , *Metrópole na periferia do capitalismo*, São Paulo: Hucitec, 1996.

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. *Moradia e Mananciais – Tensão e diálogo na metrópole.* São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. SNFHIS-Oficina1. *Adesão ao sistema e ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.* Seminário. Brasília, maio 2006.

_____ , Conselho das Cidades. 1) Carta para Implementação do Estatuto da Cidade-2004. 2)Fundo Nacional de Moradia Popular-Lei n. 11124 de 16 de Junho 2005,SNHIS. 3) Resolução n. 34 , de O1 de Julho de 2005. Brasília: Consulta Pública site Ministérios das Cidades, 2005. Acessado em www.cidades.gov.br

MOREIRA, Antônio Cláudio M. *Política pública de proteção aos mananciais*. Dissertação de Mestrado, FAU USP, São Paulo, 1990.

MOREIRA, LEME, NARUTO e PASTERNAK. *Intervenção em cortiço uma experiência didática*. (no prelo) São Paulo: FAUUSP, 2006

NAMUR, Marly. *Estado e Empresariado em Curitiba – Formação da CIC (73-80).* Tese de doutorado, FAU-USP, São Paulo, 1992.

OLIVEIRA, Francisco de. Crítica à razão dualista. In: *O ornitorrinco.* São Paulo: Boitempo, 2003.

_____ , *O Estado e o Urbano no Brasil.* Espaço e Debates 6. São Paulo: Neru, 1982.

ONU/PNUD, *folheto com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Acessado em www.odmbrasil.org

PAOLI, Maria Célia. *São Paulo operária e suas imagens (1900-1940)*. Espaço e Debates no. 33, São Paulo: Neru, 1991.

PASTERNAK, Suzana. *A favela que virou cidade.* Urban Research Symposium, cópia distribuída no seminário. São Paulo, 2005

_____ , *Depois da queda ou a cidade que virou favela*. Espaço e Debates no. 12. São Paulo: Neru, 1984.

_____ , *Degradação ambiental nas favelas em São Paulo.* Espaço e Debates no. 39 São Paulo: Neru, 1996.

PE INTERNATIONAL. *Gabi 4, Get a Grip on Life Cycles*. Folheto. Stuttgart, Alemanha, 2008.

PELBART, Peter Pál. *Vida Nua, Vida Besta, uma Vida.* Conf. Festival de Alkantara, Lisboa, junho 2006.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Desenvolvimento e Crise no Brasil.* 5. ed. São Paulo: Ed.34, 2003.

_____ , *Economia Brasileira – Uma Introdução Crítica*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

PNAD 2006 IBOPE. P*esquisa Nacional por Amostragem de Domicílio,* documento - Síntese de Indicadores Sociais, uma análise das Condições de Vida da População Brasileira, 2007. Acessado em: www.ibge.org.br

PRADO JUNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo - Colônia.* 23. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PRADO, Paulo. *Retrato do Brasil, ensaio sobre a Tristeza Brasileira.* 2. ed. São Paulo: IBRASA, 1981.

PRAHALAD, C. K. *A Riqueza na Base da Pirâmide: Como Erradicar a Pobreza com o Lucro.* Trad. Bazán Tecnologia e Linguística. Porto Alegre: Bookman, 2005.

PREFEITURA DE MOGI DAS CRUZES. *Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de 2008-2017- Propostas preliminares* – seminários em maio e setembro de 2008. Acessado em www.pmmc.com.br/ccs/conteudo%20menu/secretarias/

_____, *Plano Diretor Participativo*. Acessado em www.pmmc.com.br/ccs/plano diretor/

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. 1)Organização Secretaria de Desenvolvimento Urbano, 2) Plano Diretor de São Paulo 2004- Subseção II – Da Habitação, 3) Sumário de Dados por Subprefeitura 2004. Consulta pública 2005 acessado em www.prefeitura.sp.gov.br

_____ , Secretaria Municipal de Planejamento. Plano Diretor do Município de São Paulo 1985/2000. Série Documentos, 1985.

_____ , Terceira Conferência Municipal da Cidade de São Paulo. São Paulo: Construindo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Agosto 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. Assessoria Técnica *Diagnóstico Sacadura 1*. Santo André, Maio 1998.

_____, *Plano Diretor Participativo de Santo André 2002/2004 – Processo de Discussão e Lei Comentada*. Santo André, 2004

_____, *Plano Municipal de Habilitação de Santo André.* Documentação em mídia gravada . Santo André, maio de 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL FRANCO DA ROCHA. *Plano Diretor Participativo*. Acessado em www.francodarocha.sp.gov.br/

Retrato Molecular do Brasil. Sérgio D. J. Pena et al.

REVISTA CIÊNCIA HOJE. SBPC v. 27. n. 150 abril de 2000, p. 16-25.

_____, v.1 n. 6 1983, p 54-60. *Quantos seriam os índios das Américas?* Ribeiro, Berta

REVISTA SISTEMAS PREDIAIS. *Arquitetura Sustentável: Tendências Internacionais e a Situação Brasileira.* Número 1, Ano 1. São Paulo: Nova Técnica, 2007.

_____, *Certificação: raio x dos sistemas LEED e HQE/O PBQP-H e o selo Procel edifica.* Número 1, Ano 5. São Paulo: Nova Técnica, 2008.

REVISTA VEJA SÃO PAULO. *Condomínios S/A.* Reportagem publicada em 14 maio de 2008. São Paulo: Ed. Abril, 2008.

_____, edição 2006. 2 de maio de 2007 *Lição da Roça- Barra do Chapéu, município campeão no novo ranking do MEC, dá uma aula de bom ensin*o. Artigo de Camila Antunes.

RODRIGUES, Ruben Tedeschi. *Comentários ao Estatuto da Cidade.* São Paulo: Millenium Campinas, 2002.

ROYER, Luciana. *Política habitacional no Estado de São Paulo estudo sobre o CDHU*. São Paulo: Biblioteca CPG FAUUSP – tese defendida em 2003.

SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda. *Entre a nação e a barbárie* – Petrópolis: Vozes, 2001.

SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de. O *papel da iniciativa privada na formação da periferia paulista.* Espaço e Debates no. 37. São Paulo: Neru, 1994.

_____ , *A promoção privada de habitação econômica e a arquitetura moderna 1930-1964.* São Carlos: Rima/FAPESP, 2002

SANTOS, Milton. *Metamorfoses do espaço habitado*. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

SÃO PAULO Secretaria de Estado da Habitação. Graprohab - *Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais - Manual de orientação para aprovação projetos habitacionais.* Acessado em http://www.abci.org.br/pdfs/relatorio_graprohab2005.pdf

_____, Secretaria de Economia e Planejamento. *Perfil municipal SEADE.* Acessado em www.seade.gov.br/produtos/perfil/

SCHERER, Rebeca *O Planejamento como Questão.* Palestra anexada à memória técnica do seminário: "Instrumentos de Gestão Urbana". São Paulo: FUSP-SEMPLA, março de 1996.
SCHWARTZMAN, Elisa Maria Pereira; SCHWARTZMAN, Simon. *Pobreza e exclusão social - aspectos socio-políticos*. Acessado em: www.schwartzman.org.br/
_____, *As Causas da Pobreza*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2004
SCHWARZ, Roberto*; Cultura e Política*, São Paulo: Paz e Terra, 2005.

TUROLLA, Frederico Araújo. *Saneamento Básico: experiência internacional e avaliação de propostas para o Brasil*. Brasília: CNI Confederação Nacional de Indústria, 2006.

UNIVERSITY OF STUTTGART. *Department Life Cycle Engineering*. Folheto. Stuttgart, Alemanha, 2007.

VALLADARES, Lícia do Prado. *Passa-se uma casa*. *Cap. IV- Análise das Práticas de distorção do sistema.* Cópia distribuída AUP 5707. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

_____, *Reestruturação Urbana, Tendências e Desafios.* Rio de Janeiro: Nobel / IUPERJ, 1990.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil.* São Paulo: Nobel/FAPESP, 2001.

_____ , *A Ilusão do Plano Diretor.* São Paulo: Artigo Público Internet, 2005. Acessado http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/A%20ILUSAO_DO_PLANO%20DIRETOR.pdf.

_____ , *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil* - In DEÁK C. e SCHIFFER, S; O processo de urbanização no Brasil. São Paulo, Edusp/Fupam, 1999.

ENTREVISTAS

Arq. Aylton S. Affonso – Coordenador Plano Diretor- Prefeitura Municipal Santo André – setembro e dezembro de 2008.

Arq. Walkyria Goes - Coordenadora Projetos Habitacionais - Prefeitura Municipal Santo André - setembro 2006 e setembro 2008.

Arq. Mário Fagá – Diretor Planejamento - Prefeitura Municipal Franco da Rocha – julho 2008.

Arq. João Francisco Chavedar – Secretário de Planejamento Urbano – Prefeitura Municipal Mogi das Cruzes – fevereiro 2006.

Arq. Elizabete Rosa – func. Secretaria de Planejamento Urbano – Prefeitura Municipal Mogi das Cruzes – fevereiro 2006 e outubro 2008.

Prefeita Maria Anunciata da Silva Leme, Professora Neusa Ribas, funcionário Gilson Timóteo – Prefeitura Municipal de Barra do Chapéu e moradores da cidade – agosto 2006.