

UNISC
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL
MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO - DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Romi Margô Regert

ANÁLISE DA SITUAÇÃO HABITACIONAL DA POPULAÇÃO DE BAIXA
RENDA E O PROBLEMA DA EXCLUSÃO SOCIAL NO
MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO - RS

Santa Cruz do Sul, janeiro de 2010

Romi Margô Regert

**ANÁLISE DA SITUAÇÃO HABITACIONAL DA POPULAÇÃO DE BAIXA
RENDA E O PROBLEMA DA EXCLUSÃO SOCIAL NO
MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO - RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Mário Riedl

Santa Cruz do Sul, janeiro de 2010.

Romi Margô Regert

**ANÁLISE DA SITUAÇÃO HABITACIONAL DA POPULAÇÃO DE BAIXA
RENDA E O PROBLEMA DA EXCLUSÃO SOCIAL NO
MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO - RS**

Esta Dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Dr. Mario Riedl

Professor Orientador

Dr. Marcos Artêmio Fischborn Ferreira

Dr^a Marilene Maia

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus pela minha vida.

Aos meus pais, Plinio e Guerda Locks, sempre incentivadores.

Ao orientador, Prof. Dr. Mário Riedl, que aceitou o desafio de acompanhar uma nova aprendizagem, em que a troca e o estímulo são fundamentais. Com sua competência profissional contribuiu para que essa pesquisa finalizasse com êxito.

Aos professores Doutores da Universidade de Santa Cruz do Sul que ministraram disciplinas no curso de mestrado em Desenvolvimento Regional.

As famílias pesquisadas que contribuíram para a construção deste estudo.

Ao meu amigo, Jairo Gonçalves Peralta, pelo incentivo diário na minha caminhada acadêmica, pelo companheirismo e exemplo de profissional competente.

A minha irmã, Maria Susana Locks, que contribuiu diretamente para realização das entrevistas as famílias.

Ao meu esposo, Luiz, e a meus filhos, Rebeca e Rômulo, pelo apoio e compreensão nos momentos das minhas ausências.

RESUMO

ANÁLISE DA SITUAÇÃO HABITACIONAL DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA E O PROBLEMA DA EXCLUSÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO - RS

A presente dissertação discute a questão habitacional da população de baixa renda residente em loteamentos regularizados e loteamentos não regularizados e a relação com a exclusão social no município de Novo Hamburgo. Entendendo que a exclusão social é um fenômeno relevante na contextualização do déficit habitacional, este que fomenta o aumento dos moradores em loteamentos irregulares, sendo uma situação enfrentada nas grandes metrópoles. Neste sentido, o trabalho teve por objetivo analisar se a população residente em loteamentos regularizados apresenta indicadores diferenciados quanto às taxas de emprego, de renda, de nível educacional, de acesso aos serviços básicos, em comparação com residentes em loteamentos não regularizados. Trata-se de uma pesquisa embasada na metodologia descritiva, que constou de análise quantitativa e qualitativa, realizada a partir de um estudo comparativo entre dois loteamentos, um regularizado com a intervenção da administração pública e outro constituído espontaneamente, não regularizado e sem intervenção da administração pública. Os loteamentos foram respectivamente Kephas e Nova Esperança, o segundo localizado parcialmente em APP (área de preservação permanente). Estes loteamentos foram selecionados por apresentarem características históricas, geográficas, sociais e étnicas semelhantes, além de serem muito representativos da situação habitacional do município. A pesquisa constituiu-se de um estudo de campo, no qual a entrevista, com questões abertas e fechadas, foi o principal instrumento de coleta de dados para analisar a situação da habitação e a relação com os indicadores da exclusão social. Deste estudo, concluiu-se que as famílias de baixa renda moradoras em loteamento irregular apresentam uma exclusão social elevada, conforme os indicadores pesquisados: emprego, renda, nível educacional e saneamento básico pesquisados. O impacto da situação habitacional irregular resulta no fomento da exclusão social de parcela significativa da população de baixa renda. O agravamento desta situação traz em seu bojo problemas para o município, esses percebidos na área da saúde, do meio ambiente, da economia e demais segmentos. Constatou-se que a intervenção da administração pública é um fator decisório para atenuar a segregação social e promover, através de políticas públicas, a melhoria das condições de vida das famílias de baixa renda.

Palavras-chave: habitação, loteamentos, exclusão-inclusão social.

ABSTRACT

Analysis of the housing conditions of lower class population and the problem of social exclusion in the county of Novo Hamburgo - RS

This dissertation discusses housing developments concerning the lower classes population living in authorized and non-authorized areas and its relation with the social exclusion process in the city of Novo Hamburgo, Rio Grande do Sul. We understand that social exclusion is a relevant and frequent phenomenon in the contextualization of the housing deficit, which promotes the increase of residents in non-authorized areas. This is a situation faced by every big city in the country. Based on this point, the objective of our dissertation is to analyze indicators of social exclusion such as employment, income, educational level and access to basic services, comparing the population living in authorized areas with the ones living in non-authorized areas. The research is based on descriptive methodology, using quantitative and qualitative analysis, consisting in a comparative study between two specific areas, one authorized with intervention of the public administration and the other occupied without authorization or any intervention of the public administration. These areas are called respectively Kephas and Nova Esperança. The second is partially located in an APP (Area of Permanent Preservation). The reason for the selection of these two areas is due to the similarity regarding aspects such as history, geography, ethnical origin and social background. The research consisted in interviews with open and closed questions. The main conclusion of this study is that low income people living in non-authorized housing developments show a higher level of social exclusion, considering indicators of employment, income, level of education, sewage facilities and other basic services, when compared to similar population living in housing developments organized by the public administration.

Key-words: Housing developments, social exclusion, social inclusion.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
BNDE	Banco Nacional De Desenvolvimento Econômico
CPMF	Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira
CMHIS	Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social
CNHIS	Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
ENSUR	Escola Nacional de Serviços Urbanos
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCP	Fundação da Casa Popular
FICAM	Financiamento da Construção ou Melhoria da Habitação de Interesse Social
FGTS	Fundo de Garantia de Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
MBES	Ministério do Bem Estar Social
MC	Ministério das Cidades
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MNLM	Movimento Nacional de Luta Pela Moradia
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PNH	Política Nacional de Habitação
PROFILUR	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROMORAR	Programa de Erradicação de Sub-Habitação
PROSINDI	Programa Nacional de Habitação para o Trabalhador Sindicalizado
RS	Rio Grande do Sul
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEAC	Secretaria Especial de Ação Comunitária
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SIMAHAB	Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação

LISTA DE QUADROS

1	Crescimento Populacional do Município de Novo Hamburgo e seus Loteamentos de Habitação de Interesse Social - 1970 – 2006.....	014
2	Estimativa da População/2009 e Déficit Habitacional nas Principais Metr6poles Brasileiras, 2007.....	015
3	Déficit Habitacional e Inadequaç3o de Domicílios Urbanos.....	017
4	Populaç3o Brasileira Urbana e Rural - 1940 a 2000 (%)......	029
5	Programas Habitacionais.....	067
6	Roteiro para Encaminhamento de Loteamento.....	071

LISTA DE ILUSTRAÇÃO

1 Mapa do Rio Grande do Sul – Localização do Município.....	074
---	-----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	013
1 AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL ENTRAVES E AVANÇOS.....	021
1.1 Das políticas Públicas.....	021
1.2 Habitação Social X Industrialização Governos	027
1.2.1 Governo 1930/64 – Políticas Habitacionais – Nova República.....	028
1.2.2 Governos da Redemocratização 1946/64 e Habitação Popular.....	030
1.2.3 Governo JK - Governo de Planos e Metas.....	031
1.2.4 Governo - 1964/85 - Resgate para Habitação Popular.....	033
1.2.5 Governo De Participação - Habitação de Interesse Social.....	038
2 BASES CONSTITUTIVAS PARA PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO.....	039
2.1 Participação Social Por Uma Política Habitacional.....	039
2.2 Cidade Sim X Cidadania Não – Moradia Ilegal.....	044
2.3 Moradia Legal – Um Direito de Poucos.....	052
2.4 Exclusão-Inclusão Social.....	055
2.5 Loteamentos Regularizados e Irregulares e Políticas Públicas.....	058
2.6 Política Nacional de Habitação.....	061
2.7 Programas Habitacionais.....	061
2.8 Subsistema de Habitação De Interesse Social.....	066
3 ANÁLISE DE DADOS COLETADOS.....	070
3.1 Caracterização do Município e loteamentos pesquisados.....	070
3.1.1 Origem e características de Novo Hamburgo.....	072
3.1.2 Dados Gerais.....	072
3.2 Caracterização do Loteamento Kephas.....	074
3.3 Análise dos Dados do Loteamento Kephas.....	076
3.3.1 Origem Das Famílias.....	076
3.3.2 Faixa Etária – Dos Moradores.....	077
3.3.3 Estado Civil.....	078

3.3.4 Situação Escolar.....	078
3.3.5 Composição Familiar.....	079
3.3.6 Situação Profissional do entrevistado.....	079
3.3.7 Tipos de Profissão/Ocupações.....	080
3.3.8 Renda da Família.....	080
3.3.9 Renda Per Capita familiar.....	081
3.3.10 Recebem Benefícios.....	081
3.3.11 Dados do Lote.....	082
3.3.12 Número de Cômodos das Moradias.....	082
3.3.13 Instalações Sanitárias.....	083
3.3.14 Número de Moradores na Casa.....	083
3.3.15 Tempo de moradia no Loteamento Kephass.....	084
3.3.16 Famílias moradoras de Novo Hamburgo.....	084
3.3.17 Motivo de Mudança para Novo Hamburgo.....	085
3.3.18 Condições do Domicílio Anterior.....	085
3.3.19 Condições do Terreno Anterior.....	086
3.3.20 Coabitação.....	086
3.3.21 Modificações na casa.....	087
3.3.22 Mudanças no Bairro.....	087
3.3.23 Mudança de Vida.....	088
3.3.24 Mudar-se do Loteamento.....	088
3.3.25 Lazer.....	089
3.3.26 Acesso a Bens.....	089
3.4 Caracterização do Loteamento Nova Esperança.....	090
3.5 Análise dos Dados do Loteamento Nova Esperança.....	090
3.5.1 Origem Das Famílias.....	090
3.5.2 Faixa Etária – Dos Moradores.....	091
3.5.3 Documentos.....	091
3.5.4 Estado Civil.....	092
3.5.5 Situação Escolar.....	092
3.5.6 Composição Familiar.....	093
3.5.7 Situação Profissional do entrevistado.....	093
3.5.8 Profissão/Ocupações.....	093
3.5.9 Renda da Família – Salário Mínimo.....	094

3.5.10 Renda Per Capita.....	094
3.5.11 Recebem Benefícios.....	095
3.5.12 Dados do Lote.....	095
3.5.13 Condições do Lote.....	096
3.5.14 Dados da Moradia.....	096
3.5.15 Materiais Utilizados nas Moradias.....	097
3.5.16 Número de Cômodos.....	097
3.5.17 Instalações Sanitárias.....	098
3.5.18 Número de Moradores.....	098
3.5.19 Acesso ao Lote.....	099
3.5.20 Tempo de Moradia no Loteamento Nova Esperança.....	099
3.5.21 Motivo de Mudança para Novo Hamburgo.....	100
3.5.22 Troca de Endereço em Novo Hamburgo.....	100
3.5.23 Condições do Terreno Anterior.....	101
3.5.24 Modificações na Casa.....	101
3.5.25 Mudanças na Vida dos Moradores.....	102
3.5.26 Mudar-se do Local.....	102
3.5.27 Lazer dos Moradores.....	103
3.5.28 Associação de Moradores.....	103
3.5.29 Acesso a Bens.....	104
3.6 Análise Comparativa.....	105
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	112
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	114
ANEXO A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS.....	117
ANEXO B – REGISTRO FOTOGRÁFICO.....	119

INTRODUÇÃO

A questão habitacional, no Brasil, é uma problemática herdada desde meados do século XX, quando a atividade industrial representou papel significativo na economia nacional, bem como fomentou um intenso processo de urbanização.

A década de trinta, do século vinte, registra o crescimento das indústrias, resultado do incentivo à exportação, principalmente da expansão da produção de café, pois a infraestrutura necessária (ferrovia, portos, energia elétrica) para transportar o produto gerou condições favoráveis para a industrialização. A exportação de café possibilitou o acúmulo de capital e esse oportunizou a importação de máquinas, instalação de indústrias e consequentemente, expansão da urbanização.

Paralelamente ao crescimento das indústrias, as cidades se expandiam, tornando-se polos de comércio e serviços, atendendo a demanda da industrialização e fomentando a economia local. A partir da década de quarenta observa-se que a taxa de população urbana no Brasil aumenta significativamente, como podemos verificar no quadro 4.

Diante desse vertiginoso processo de urbanização, não é difícil inferir que a infraestrutura urbana necessária para acolher essa população nem sempre foi adequada, resultando em loteamentos e ocupações irregulares e precárias.

Refletir sobre o aumento populacional nos reporta às grandes metrópoles e às diferenças socioeconômicas das regiões e municípios brasileiros. Neste contexto, os inúmeros problemas causados pela urbanização desordenada resultam em aglomerados habitacionais sem saneamento básico, com famílias vivendo em habitações precárias sem acesso aos serviços básicos sociais. Percebe-se diante desse quadro a necessidade de formulação de políticas públicas capazes de minimizar os problemas referentes à questão da moradia e do desenvolvimento social.

O histórico da urbanização brasileira traz em sua matriz desdobramentos econômicos, políticos e sociais que acompanham a questão habitacional até nossa atualidade: a economia, a propriedade da terra, o acesso a moradia, as políticas públicas e a exclusão social.

A partir da década de sessenta, o fluxo migratório se intensifica nas cidades brasileiras em função da expansão das indústrias, que criaram novos postos de serviços, implicando em melhores empregos e salários, sendo que a economia de mercado gradativamente deixava de estar centrada exclusivamente na agroexportação.

A deficiência de habitações no município de Novo Hamburgo tem sua origem em um momento histórico - a industrialização - representada pela expansão acelerada do setor coureiro-calçadista, bem como outros segmentos que mobilizaram os setores afins, motivando um intenso fluxo migratório em meados dos anos 70/80.

O município de Novo Hamburgo, objeto do presente estudo, se presta muito bem para essa análise, tendo em vista que experimentou nas décadas de 70/80 um incremento populacional significativo, fruto da expansão acelerada da indústria coureiro-calçadista, base da atividade econômica local.

No demonstrativo abaixo, constatamos o crescimento significativo da população do município de Novo Hamburgo, bem como dos loteamentos irregulares, segundo dados coletados na Secretaria Municipal de Habitação.

Quadro 1 - Crescimento Populacional do Município de Novo Hamburgo e seus Loteamentos de Habitação de Interesse Social - 1970 – 2006

Ano	População	Loteamentos irregulares	Loteamentos regulares
1970	85.364	*	*
1980	136.494	37	06
1991	205.668	57	09
2000	236.193	*	03
2006	253.067	65	01

Fonte: Secretaria Municipal de Habitação, 2008 – Novo Hamburgo -RS

* Dado não disponível

Essa expansão também ocorreu em outras cidades do Vale dos Sinos, sendo as mesmas hoje integrantes do Conselho Regional de Desenvolvimento – COREDE - Vale dos Sinos.

Esse histórico habitacional, advindo das ocupações irregulares em áreas de preservações, áreas institucionais, áreas privadas e praças, demonstram um quadro de exclusão social, delimitando a cidade ilegal (loteamentos irregulares, habitações precárias) e a cidade legal (bairros urbanizados, regularizados), quadro esse não exclusivo de Novo Hamburgo. As grandes metrópoles também enfrentam dificuldades para atenuar o déficit habitacional conforme quadro abaixo.

Quadro 2 - Estimativa da População/2009 e Déficit Habitacional nas Principais Metr6poles Brasileiras, 2007

Metr6poles	UF	Populaç6o	Déficit Habitacional
S6o Paulo	SP	11.037.593	628.624
Rio de Janeiro	RJ	6.186.710	378.797
Salvador	BA	2.606.885	141.025
Brasília	DF	2.606.885	107.248
Fortaleza	CE	2.505.552	124.282
Belo Horizonte	MG	2.452.617	129.404
Curitiba	PR	1.851.215	91.444
Belém	AM	1.738.641	92.734
Recife	PE	1.561.659	133.059
Porto Alegre	RS	1.436.123	136.030

Fonte: IBGE – Estimativa da Populaç6o 2009 e Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios(Pnad), 2007

O Vale dos Sinos era considerado uma regi6o expoente na 6rea coureiro-calçadista, mobilizando o mercado econ6mico interno e externo nas suas relaç6es de produç6o. Novo Hamburgo ficou conhecida nacionalmente como a Capital Nacional do Calçado, tamanha express6o que o setor coureiro-calçadista alcançou. Essa fase de reconhecimento nacional, pela alta produtividade e qualidade dos calçados, começa a apresentar um certo enfraquecimento do setor a partir da d6cada de noventa.

Os sinais de debilidade na indústri a calçadista foram evidenciados pela reduç6o das exportaç6es. O principal importador dos calçados brasileiros, os EUA, em 1990 respondia pela cota de 100.425.817 pares de calçados da produç6o brasileira, já em 2008 o mesmo importador reduziu sua cota para 37.708.586 pares, conforme informaç6es da ABICALÇADOS-NH, 2009.

Fatores que resultaram nesta redução estão associados aos planos de governo, aos ajustes fiscais, à desvalorização cambial e, principalmente, pela concorrência da China no mercado internacional de calçados.

Uma das causas para esse quadro de dificuldades, na economia local, estava direcionada aos atrativos de outras regiões, a exemplo a região Nordeste do Brasil, que estendia convites para as empresas instalarem suas linhas de produção, em contrapartida receberiam infraestrutura completa, isenção de impostos, entre outros incentivos.

A classe trabalhadora do município, que dependia fundamentalmente da indústria coureiro-calçadista, vivencia as consequências negativas de uma crise econômica enfrentada pelas indústrias de calçados, as quais, por sua vez, duramente penalizam os trabalhadores, sendo a maioria dispensada e obrigada a buscar na informalidade o sustento da família. Conseqüentemente as expectativas desses foram frustradas. O sonho de melhores condições de vida, bem como a aquisição da casa própria ficaram inviabilizadas.

Sendo assim, restava às famílias residirem em loteamentos irregulares, ocupações ilegais, que foram se consolidando e se multiplicando em espaços permanentes, com ou sem intervenções das políticas públicas.

A moradia é um dos direitos sociais assegurados na Constituição de 1988, mas nos últimos anos o crescimento das cidades deixou muitas famílias à margem deste direito, como é o caso de Novo Hamburgo.

Atualmente o município apresenta um déficit habitacional¹, expressado pelas categorias déficit proveniente dos domicílios rústicos, domicílios improvisados, coabitação familiar e por inadequação de moradias². A falta de moradias representa uma carência em torno de quinze mil domicílios, num universo de 253.067 habitantes, segundo registros disponíveis na Secretária de Habitação do Município para o ano 2007.

1 Déficit Habitacional - considerado como a necessidade imediata de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação, detectados em um certo momento.

2 Inadequações de moradias reflete problemas na qualidade de vida que não se relacionam ao redimensionamento do estoque de habitações, e sim a especificidades internas desse estoque.

Conforme a Fundação João Pinheiro, demonstramos nos quadros abaixo as categorias que conceituam o déficit habitacional e inadequação dos domicílios.

Quadro 3 - Déficit Habitacional e Inadequação de Domicílios Urbanos

1 - Déficit Habitacional - Representado pela necessidade de novas moradias, ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias.



Domicílios Rústicos	São considerados rústicos, moradias cujas paredes não são de alvenaria ou de madeira aparelhada. São consideradas habitações precárias.
Domicílios Improvisados	São locais destinados a fins não residenciais,mas que servem de moradias.
Coabitação Familiar	São famílias conviventes que vivem junto a outra família em um mesmo domicílio e das que vivem em cômodos cedidos, alugados ou próprios

2 - Inadequação dos Domicílios Urbanos - São as habitações que não oferecem aos seus moradores condições desejáveis, não implica em construção de novas moradias.



Adensamento Urbano	Domicílio que apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório.
Inadequação Fundiária Urbana	Refere-se aos casos em que um dos moradores do domicílio declara a propriedade da moradia, mas afirma não possuir total ou parcialmente o terreno.
Carência de Infra-estrutura	Quando o domicílio não dispõe de, ao menos, um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.
Domicílio Sem Banheiro	Quando o domicílio não dispõe de unidade sanitária exclusiva.

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2005

Discutir a urbanização e os desdobramentos da mesma nos abre um leque de interrogações sobre a sociedade atual. Analisar a situação habitacional da população de baixa renda e o problema da exclusão social constitui o tema central desta dissertação.

Dentro desta contextualização, o objetivo deste trabalho foi verificar se os loteamentos habitacionais regulares e irregulares promovem impactos diferenciados na questão da exclusão-inclusão social.

A presente pesquisa procedeu a um estudo comparativo entre duas situações relacionadas à problemática da habitação de interesse social e a questão da exclusão/inclusão social.

Em outras palavras, o objetivo foi constatar se a população residente em loteamentos regularizados apresenta maiores taxas de emprego, níveis educacionais, renda, acesso aos serviços básicos, quando comparada com residentes em loteamentos não regularizados. Além disso, compreender a situação habitacional e a relação com a exclusão social, vivenciada por parte significativa da sociedade, constatando se a população residente em loteamentos irregulares está mais exposta à exclusão social do que aquelas residentes em loteamentos regularizados.

Portanto o problema de pesquisa pode ser assim sintetizado: Qual o impacto que a situação habitacional exerce sobre o problema da exclusão/inclusão social numa parcela significativa da população de baixa renda?

Como objetivo geral, analisamos a relação da situação habitacional da população de baixa renda residente em diferentes loteamentos habitacionais no município de Novo Hamburgo e o problema da exclusão/inclusão social.

Os objetivos específicos visavam a caracterizar a situação habitacional da população de baixa renda no município de Novo Hamburgo - RS, bem com analisar e comparar a situação frente à exclusão/inclusão social das famílias residentes em loteamentos regularizados e não regularizados, considerando diferentes indicadores de exclusão social, tais como: educação, emprego, renda, saneamento básico e transporte.

A investigação foi realizada com uma amostra da população residente no loteamento Kephas, esse regularizado.

Para fins de comparação, entrevistamos uma amostra da população residente no loteamento não regularizado Nova Esperança, ainda não beneficiado por políticas públicas habitacionais em Novo Hamburgo.

Para realizar esta análise, foram aplicados oitenta questionários, sendo quarenta aplicados às famílias residentes no loteamento regularizado e quarenta às famílias residentes no loteamento não regularizado, ambos representativos da situação habitacional do Município. As questões elaboradas objetivaram demonstrar o nível de inclusão do indivíduo na sociedade e a relação com a situação habitacional na qual ele está inserido.

O período de realização das entrevistas transcorreu entre os meses de março e abril de 2009. Esta etapa da pesquisa de campo revelou-se interessante pelas dificuldades enfrentadas e manifestações expressadas pela população entrevistada.

Uma das principais dificuldades na pesquisa de campo estava direcionada na principal condição para realizá-la: a entrada nos loteamentos, caminhar pelas ruas, entrar nas casas e fazer questionamentos. Para essa questão, contamos com a colaboração da professora Maria Susana Locks que se encontra inserida no contexto desta população através das suas atividades desenvolvidas na Escola de Ensino Fundamental Eugênio Nelson Ritzel, que fica próxima aos loteamentos pesquisados.

Outras dificuldades a serem salientadas na pesquisa:

- A insegurança de entrar em território desconhecido, onde a irregularidade perpassa não somente pela questão da ocupação da terra, bem como ao tráfico de drogas. Informações essas apontadas pelos próprios entrevistados.

- Desmistificar o real objetivo da entrevista, minimizar a desconfiança da população.

- Demonstração de receio da população quanto à possibilidade de ser uma fiscalização dos órgãos oficiais; medo de informar sua real situação habitacional.

- A falta de compreensão dos entrevistados em relação aos objetivos da pesquisa e os resultados da mesma. Algumas pessoas entrevistadas solicitavam que levássemos adiante reivindicações como: diminuir os motoqueiros na rua fazendo barulhos, diminuir o barulho dos vizinhos com som alto, retirar a população que ocupou uma área de terra ilegalmente, entre outros pedidos que não cabem ressaltar. É compreensível que as pessoas entrevistadas criem expectativas e façam reivindicações ao pesquisador, visto que o estudo desenvolvido refere-se a questões sociais pertinentes a esses indivíduos, que se encontram no extrato das camadas de baixa renda. Assim, as dificuldades foram sendo assimiladas dia a dia, em cada entrevista, bem como a compreensão do papel do pesquisador pela população.

Desempenhar a função de pesquisadora/entrevistadora também significou introjetar uma árdua tarefa de despir-me do invólucro de funcionária pública, evitando o fazer da função pública de identificar problemas e sugerir soluções imediatistas à população pesquisada.

O auto-controle e policiamento da minha consciência estiveram presentes constantemente no momento da execução da pesquisa de campo, objetivando manter-me numa postura de pesquisadora. No entanto, em vários momentos das entrevistas, gostaria de poder alertar os entrevistados aos riscos que estão expostos e de encaminhamentos que podem ser feitos para amenizar a situação de exclusão social em que se encontram.

Diante deste exposto, os loteamentos escolhidos Kephas e Nova Esperança tornaram-se ideais para a pesquisa, pois neste momento não se encontravam na dimensão da minha atuação profissional, o que viabilizou o estudo proposto.

Esta dissertação está dividida em quatro capítulos, além da introdução. O primeiro constitui-se do referencial teórico, abordando questões atinentes ao histórico habitacional no país e as implicações da economia e políticas públicas direcionadas à população de baixa renda.

O segundo capítulo aborda as bases constitutivas para planejamento de políticas públicas de desenvolvimento urbano, entendendo que a participação da sociedade, a política de habitação, o planejamento e os programas habitacionais consolidam as bases para formatação das políticas públicas que implicam no desenvolvimento regional e do município.

O terceiro capítulo constitui-se na análise dos dados levantados a partir das entrevistas realizadas face a face com a população residente no loteamento regularizado e não regularizado. O resultado da análise dos dados está demonstrado nos gráficos; e o quarto capítulo constitui-se das considerações finais, pontuando aspectos relevantes da pesquisa.

A pesquisa poderá servir como processo avaliativo e de planejamento para novas propostas a serem executadas nas ações das políticas públicas habitacionais em municípios similares.

1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, ENTRAVES E AVANÇOS

1.1 Das Políticas Públicas

Neste capítulo, fazemos o resgate histórico das ações públicas implantadas para a proteção social a partir de 1930 até nossa atualidade. Apresentamos também a contribuição de diversos autores e suas discussões sobre a temática política pública.

A palavra política é derivada de “polis” de origem grega, que significa cidade ou estado. A política tem seu desdobramento nas decisões voltadas a um grupo, a uma sociedade, onde a relação de poder é exercida por um grupo sobre outro grupo, o que remete à esfera do público e seus problemas. Ou seja, diz respeito ao plano das questões coletivas, da polis. O público distingue-se do privado, do particular, do indivíduo e de sua intimidade. (REIS, 2008. p. 2311, tomo 8).

Os governos são responsáveis pela implementação de políticas públicas, pelo planejamento de ações para o desenvolvimento das diversas áreas como: educação, saúde, segurança, transporte, habitação, lazer, emprego e renda. É competência governamental formular políticas públicas capazes de promover o desenvolvimento econômico, político e social da população, visando à inclusão de grande parte desta população nos benefícios que uma sociedade planejada oferece.

A política pública expressa as decisões a serem tomadas para problemas específicos detectados no desenvolvimento econômico e social de um país para o qual o governo e seus atores buscam soluções. É uma proposta de governo que envolve planejamento, objetivos, metas, decisões e avaliação das ações públicas efetivadas em parceria com a sociedade civil organizada. O planejamento das políticas públicas tem em seu bojo diretrizes como: por que fazer, a quem vai beneficiar, que diferença faz. Ou seja, implica a participação dos atores envolvidos na dinâmica da sociedade.

As ações públicas direcionadas às áreas de educação, saúde, assistência social e habitação estão embasadas em propostas das políticas sociais. Vejamos brevemente pontos significativos das políticas de proteção social nas décadas de trinta a noventa.

Registramos que, na década de trinta, as medidas de proteção social abrangeram apenas os trabalhadores urbanos assalariados, período em que foi criado o Ministério do Trabalho e Institutos de Aposentadorias voltados para previdência pública no Brasil. Com recursos dos fundos previdenciários, criou-se uma alternativa de financiamento para construção de casas e conjuntos residenciais, beneficiando as categorias profissionais de funcionários públicos, bancários e comerciários.

As conquistas dos direitos trabalhistas dos assalariados são frutos de disputas entre movimentos sindicalistas e o Estado, ficando ainda à deriva de direitos sociais a maioria da população. Na questão da política habitacional, surgiram propostas de financiamentos para construção de moradias nas modalidades de auto-construção e conjuntos residenciais para os empregados vinculados ao IAP (Instituto de Aposentadoria e Pensão). Consequentemente, poucos foram inseridos no financiamento da casa própria.

Em 1946, como medida governamental para a questão habitacional, foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP), com recursos previdenciários para atender a população de baixa renda, sendo os mesmos insuficientes para a demanda.

O período do regime militar dismantela a organização e participação popular no planejamento das políticas sociais, prevalecendo o assistencialismo/clientelismo como modelo de atendimento às camadas menos favorecidas da população.

Relacionado às políticas públicas para habitação, surge uma nova fase de atendimento para o setor habitacional. Em 1964, é criado o Banco Nacional de Habitação, o qual promove financiamento para projetos habitacionais através do orçamento da União, utilizando basicamente recursos do FGTS (Fundo de Garantia de Tempo de Serviço) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

No período democrático, a aprovação da Constituição de 1988 trouxe esperanças para avançar tanto no desenvolvimento político-econômico-social do país, como na perspectiva de inclusão de amplas camadas da população no bem-estar social.

Pressões nos sistemas econômicos dos países em desenvolvimento, combinadas com crises financeiras no mercado livre, representado pelo avanço do capitalismo num mundo globalizado, demarcaram os novos rumos para a sociedade e suas desigualdades sociais.

Como podemos observar ao longo do tempo, o fazer público, o Estado em ação não conseguiu mitigar as diferenças sociais e a pobreza, que aparta a população dos que são possuidores de bens daqueles que não possuem.

Ainda hoje, as políticas públicas e seus atores buscam soluções para a gravidade das disparidades regionais demonstradas pelos baixos indicadores sociais nas áreas da saúde, da educação, do saneamento básico e da habitação, os quais aprofundam a exclusão social vivenciada por significativa parcela da sociedade.

As políticas públicas destinadas à proteção social estão inseridas nas plataformas do plano de governo como norteadoras de uma nova gestão, voltada às questões da coletividade da sociedade, e são perceptíveis em qualquer agenda política. No entanto, o que se tem assistido, quando da implantação das mesmas, são demonstrações de instrumentos paliativos para solucionar problemas acumulados, decorrentes de outras agendas políticas oriundas de um passado histórico recente.

No intuito de aprofundar o estudo proposto, revisitamos a trajetória das políticas públicas e percebemos que este é um tema relativamente recente no Brasil e que, a partir da década de setenta, começa a incursão de estudos sobre este tema nas instituições acadêmicas.

Vários trabalhos acadêmicos são lançados examinando as propostas políticas e suas relações com a cidadania, os quais desta forma contribuíram com uma temática relevante para os envolvidos nas políticas setoriais, bem como produzindo novos conhecimentos sobre as políticas públicas.

Segundo Souza (2007),

vários fatores contribuíram para maior visibilidade da área de políticas públicas no Brasil, como: políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países; condicionamento de suas políticas públicas ao cumprimento do ajuste fiscal e do equilíbrio orçamentário entre receita e despesa; e por último, ligado diretamente aos países em desenvolvimento e recém democratizados, a falta

de coalizões políticas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população.

Alicerçando mais o conhecimento sobre políticas públicas e conforme Souza (2006), vejamos as definições dos pensadores que contribuíram para aprofundar e ampliar o estudo das políticas públicas. Mead (1995) define política pública como um campo do estudo da política que analise o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) refere-se à política pública como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida é a de Laswell. Para este teórico, as decisões e análises sobre política pública implicam responder as seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Uma jornada profissional de atuação que já soma vinte cinco anos vivenciando processos de políticas públicas, remete-me a conceituar as mesmas sob um enfoque do fazer técnico. Construídas com ou sem planejamentos estratégicos, as políticas públicas visam o desenvolvimento da sociedade e estão atravessadas pelos setores econômico-político e social com delineamento do sistema jurídico que embasa as ações. As políticas primam pelos interesses pessoais, objetivando a manutenção de um grupo no poder, que decidirá quais propostas serão executadas, quando efetivá-las e quais cidadãos contemplar para a inclusão ou exclusão no acesso à qualidade de vida.

Os processos políticos, que envolvem disputas políticas, tomadas de decisões, força das coalizões políticas e interesses de grupos, formatam as ações das políticas públicas. Estas são orquestradas pelas diretrizes da política econômica (nos ajustes fiscais, impostos), política monetária (taxas, juros, taxa de câmbio, inflação) e políticas sociais, que abrangem as áreas da saúde, educação, assistência social e habitação.

Segundo Lowi, as políticas públicas, pela sua formatação, são classificadas como: políticas constitutivas, regulatórias, distributivas e redistributivas.

Constitutivas lidam com processos políticos, com a estrutura administrativa da gestão pública. A regulatória objetiva ordenar, criar leis, decretos e portarias para processos das políticas, serviços dos públicos, como por exemplo: criação de normativas para uso do solo,

plano diretor. A distributiva repassa recursos da sociedade para regiões, ou para segmentos sociais (grupo de idosos, crianças), ou para uma obra de melhorias, em detrimento de outros grupos. É vista pela sociedade como clientelista.

A redistributiva realiza suas políticas públicas com transferências de renda para camadas sociais mais pobres, utilizando recursos das camadas sociais mais abastadas. Exemplo disso é a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira)³ extinta no final de 2007. Esse tipo de política gera grande descontentamento para a população tributada.

As políticas redistributivas, com menor descontentamento, são as que utilizam os recursos do orçamento público para atender as camadas mais pobres, como: o programa de renda mínima o PBF (Programa Bolsa Família)⁴. O Programa pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza:

- Promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família.
- Reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;
- Coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

3 A CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira) é uma cobrança que incide sobre todas as movimentações bancárias, exceto negociação de ações na Bolsa, saques de aposentadorias, seguro-desemprego, salários e transferências entre contas-correntes de mesma titularidade. Aprovada em 1993, passou a vigorar no ano seguinte com o nome de IPMF (Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira), à época, a alíquota era de 0,25%. Durou até dezembro de 1994, quando, como já estava previsto, foi extinta. Em 1996, o governo voltou a discutir o assunto, com a intenção de direcionar a arrecadação desse tributo para a área da saúde. Foi então criada de fato a CPMF, que passou a vigorar em 1997 com alíquota de 0,2%. Em junho de 1999, a CPMF foi prorrogada até 2002, sendo que a alíquota passou a ser de 0,38% - o objetivo da elevação de ajudar nas contas da Previdência Social. Em 2001, a alíquota caiu para 0,3% mas em março do mesmo ano, voltou a 0,38%. Em 2002 a CPMF foi prorrogada novamente e o que ocorreu em 2004 novamente.

4 O Programa Bolsa Família é um programa de renda mínima, foi criado pela Lei nº 10.836 de 09 de Janeiro de 2004, com a finalidade de transferir renda para as famílias em situação de pobreza, com renda per capita de até R\$ 120,00 mensais. O Programa Bolsa Família integra a estratégia Fome Zero que tem o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome.

Diante da contextualização teórica sobre o estudo das políticas públicas, percebe-se que políticas atuais para conter a exclusão social estão centradas no modelo de distribuição e redistribuição de rendas, tendo como parâmetro o número significativo de programas que integram a agenda da política atual.

A agenda política pode ser definida como o elenco de problemas e assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos. (REIS, 2008. p. 2316, Tomo 8).

A formulação de uma política compreende o estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas, bem como a atribuição de responsabilidades. As políticas adquirem concretude através dos planos ou Programas, os quais originam Projetos, que se desdobram em ações. (REIS, 2008. p. 2318, Tomo 8).

Para que esses programas sociais logrem sucesso, é necessário que a agenda política esteja vinculada a uma política econômica que gere emprego e renda para a população e instituições. Caso contrário, estará a mesma fadada a não cumprir seus propósitos de desenvolvimento social.

As agendas públicas se constituem com a participação dos políticos, coalizão política, cidadãos, movimentos sociais e mídia. Na maioria das vezes, apresentam planos emergenciais paliativos aos problemas de longa data e de proporções assustadoras, como é o caso da situação habitacional, problemática que ocorre desde o Brasil Colônia.

A questão da habitação é pano de fundo para a formulação das políticas públicas, desde a década de trinta. Essa dívida social, herdada de um governo para outro, fomentou a exclusão social.

Salientamos que uma agenda política positiva para os problemas da habitação vem se consolidando recentemente. Esta se tornou ínfima para a conjuntura atual da questão habitacional, pois a maioria da população não tem acesso à habitação. Hoje a estimativa do déficit habitacional brasileiro representa um número de mais de sete milhões de famílias que necessitam de moradias, e outros 10 milhões de habitações com problemas de infraestrutura básica. (Relatório final da 3ª Conferência das Cidades, 2008).

Diante desta contextualização, iniciaremos a abordagem sobre a habitação, foco principal deste estudo, que tem seus atravessamentos na exclusão social, fenômeno que

desponta entre as grandes metrópoles. Esse fato, direciona-nos a refletir sobre o histórico e os fatores predominantes da falta de uma política habitacional promotora da inclusão social.

Assim, entendemos a necessidade de revisitar o histórico das políticas de habitação com os principais fatores que acompanham essa questão, tais como: participação popular, programas habitacionais, direito à propriedade da terra, a cidade legal, acesso à moradia, desigualdades sociais, exclusão social e instrumentos urbanísticos.

1.2 Habitação Social x Industrialização e Governos

Analisando a política habitacional, desde a década de trinta, podemos observar que o Brasil registrou intervenções governamentais inócuas para habitação da população de baixa renda, visto o acúmulo dos graves problemas atuais neste segmento social. O contexto econômico, sociopolítico e jurídico articulados entre si e as relações de produção estabelecem o desenvolvimento e comprometimento de um governo com sua população.

Segundo Marx, a infraestrutura da sociedade é a base econômica pela qual o homem produz os bens necessários para a sobrevivência e a superestrutura representa a estrutura jurídico-política, o Estado e as ideologias.

O que determina o todo da sociedade é a infraestrutura. Tudo provém das relações do modo de produção e das forças produtivas (solo, matérias-primas, máquinas, mão de obra, a natureza), essas determinam a riqueza do homem, seu bem-estar, seus bens de consumo e principalmente sua habitação.

Enfatizando a habitação, nosso foco da discussão, buscaremos entender o processo pelo qual a superestrutura, representada pelo Estado, as ideologias e forças produtivas, tratou a questão habitacional e o resultado efetivo dos principais períodos governamentais.

1.2.1 Governos 1930/64 - Políticas Habitacionais – Nova República

A República Nova, iniciada após a Revolução de trinta, no governo Getúlio Vargas, propõe um novo projeto de desenvolvimento para o país através da industrialização. Sentindo os efeitos da grande depressão de 1929, que afetou o Brasil, a indústria cafeeira perdeu seu status na balança comercial de agroexportadora.

Para equilibrar a balança comercial, o Estado interveio. Foram tomadas medidas de suporte, como queima de sacas de café para conter a superoferta brasileira, cancelamento da dívida externa e controle de taxa cambial. Com essas iniciativas, foi dado suporte para que o mercado econômico interno se reabilitasse. Com a redução do poder de exportação dos empresários, em função da Crise de 29, restou buscarem no mercado interno e no Estado apoio para a recuperação dos investimentos. Consequentemente, houve a valorização das indústrias já existentes, bem como o acentuado crescimento da industrialização.

O desenvolvimento do país, assentado na industrialização, trouxe junto a expansão da urbanização. O modelo agroexportador perdeu seu espaço de exclusividade na balança comercial. As indústrias foram favorecidas pela intervenção do Estado no corte das importações de máquinas e conseqüente aumento da industrialização.

Com essa medida, os setores tradicionais, focados no ramo têxtil e de alimentos, abriram espaços permitindo o lançamento de produtos diversificados. A indústria nacional deixa de importar bens industriais, que passam a ser produzidos internamente.

O Estado, em suas iniciativas para o desenvolvimento, torna-se um investidor e inaugura empresas estatais, como: Companhia Siderúrgica Nacional (1941), Vale do Rio Doce (1942), Companhia Nacional de Álcalis (1943), Fábrica Nacional de Motores (FNM) e Companhias Hidrelétricas como a São Francisco (1945).

Empresários e governos, imbuídos em não utilizar o capital estrangeiro, produziam nas empresas estatais matérias-primas, produtos e serviços a custo baixo. Os produtos posteriormente seriam fornecidos às empresas privadas com valores reduzidos, favorecendo a burguesia industrial.

Este expansionismo das indústrias foi favorecido pela mão de obra barata dos operários que migravam de todas as regiões do país. Esse contingente de mão de obra, atraído por um novo estilo de vida e cansado da lida dura do campo, buscava na cidade o desenvolvimento pessoal, o progresso e a modernidade.

Dados abaixo demonstram o crescimento da população urbana.

Quadro 4 - População Brasileira Urbana e Rural - 1940 a 2000. (%)

Anos	População Urbana %	População Rural %
1940	31,2	68,8
1950	36,2	63,8
1960	45,4	54,6
1970	55,	44,1
1980	67,7	32,4
1991	74,8	24,5
2000	81,25	18,75

Fonte de dados: IBGE, censos demográficos.

Os trabalhadores, nas grandes cidades, eram compelidos a vender sua mão de obra a baixos salários e conseqüentemente enfrentavam dificuldades para suprir suas necessidades básicas e bens de consumo. A casa própria, um bem importante na vida das pessoas, tornou-se frustração generalizada entre os trabalhadores pela impossibilidade da compra.

Entretanto, para os investidores, esse processo significava lucros para o ramo imobiliário, fazendo dos trabalhadores reféns de altos aluguéis. Os aluguéis representavam mercadorias comercializáveis nas mãos dos investidores, devido à falta do controle Estatal nos preços estipulados pelos donos dos imóveis. Prejudicados pela relação de exploração patrão/empregado, os trabalhadores iniciaram uma pressão, através dos movimentos sindicais, reivindicando melhores salários em função do custo de vida e altos aluguéis. Respondendo às reivindicações, os empresários buscaram no governo uma alternativa para apaziguar a pressão dos movimentos, evitando conceder reajustes salariais significativos.

Desta forma, insere-se a questão social da habitação e sob o olhar do Estado que, na tentativa de solucionar os conflitos, propõe a construção de moradias populares.

Com recursos dos fundos de pensão do Instituto de Pensão e Aposentadoria- IPAP, o Estado financiou a construção de moradias no período de 1937 a 1964.

Segundo dados da ENSUR – Escola Nacional de Serviços Urbanos, as construções de casas e conjuntos habitacionais somaram um total de 140mil unidades habitacionais, produzidas entre 1936 e 1964. O número foi insignificante para a real necessidade de moradias, porém considerado fator relevante pela iniciativa de governo.

Outra medida, para a questão habitacional, foi a criação da Lei de Congelamento de aluguéis em 1942, aliviando o bolso dos trabalhadores. Inevitavelmente essa medida gerou um problema para os investidores, que viam na produção de casas e nos aluguéis um segmento lucrativo para a época. No entanto, essa medida paliativa de congelamento dos aluguéis não amenizou a situação dos trabalhadores, que continuaram sem condições financeiras para comprar a casa própria.

1.2.2 Governos da Redemocratização 1946/64 - Habitação Popular

Surge o período chamado de redemocratização em 1946, representado pelo Presidente Eurico Gaspar Dutra, cujo governo abriu as portas para o livre comércio. De certa forma, essa política atendeu às demandas dos empresários exportadores contrariados com a política econômica de Vargas, caracterizada pela ênfase no desenvolvimento do mercado interno.

Na tentativa de solucionar o problema das moradias para população trabalhadora, o governo de Eurico Gaspar Dutra criou, em 1946, a Fundação da Casa Popular. Como dependia dos recursos da União, a Fundação da Casa Popular financiou poucas moradias frente à real necessidade das famílias trabalhadoras.

Os recursos orçamentários para habitação foram desviados para implantação da construção de novas rodovias, importação de novas tecnologias, instalação de indústrias e máquinas. Justificando-se a falta de recursos para habitações em prol do desenvolvimento do país, deixando o planejamento habitacional para próxima agenda política.

A situação da habitação apresentava um quadro de contínuo agravamento, com uma parte da população vivendo em áreas insalubres, sem saneamento básico, em favelas e cortiços; um quadro desolador.

Getúlio Vargas assume novamente em 1951 e retoma sua política de economia nacionalista, com a intervenção do Estado e restrições ao capital estrangeiro. Como medida econômica cria o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE e a Petrobrás.

A posição nacionalista, defendida pelo presidente, encontrou divergências nas representações empresariais, gerando conflito político e econômico entre governo e empresários. Um grupo de empresários defendia a posição nacionalista e outro grupo entendia que a abertura de capital estrangeiro seria a alavanca para desenvolver e modernizar as indústrias.

Em decorrência dos desentendimentos entre empresários e o agravo da situação econômica, o projeto nacionalista para modernização das indústrias ficou inviabilizado. A forte pressão exercida pelos opositores levou a crise política que culminou no suicídio do presidente Vargas, em 24 de agosto de 1954.

1.2.3 Governo JK – Governo de Planos e Metas/1956

Um governo de planejamento, de metas e de intervenção estatal, para transformações e desenvolvimento do Brasil, foi acenado pelo novo Presidente, Juscelino Kubitschek (1956).

As principais mudanças para o desenvolvimento estavam dirigidas para o setor industrial, com produção de novos bens duráveis (eletrodomésticos, máquinas, automóveis) e, principalmente, pelo retorno da abertura ao capital externo.

A industrialização, com apoio do Estado, traz uma nova fase de produção para o mercado interno. Grandes empresas se instalam no Brasil na década de 50-70, como: automobilista, metalurgia, mecânica, transporte e indústrias químicas. Essa conjuntura impulsiona a expansão da urbanização nas cidades, através do fluxo migratório do trabalhador do campo em busca de trabalho.

O capital externo, representado pelas grandes multinacionais instaladas no Brasil, como a Volkswagen, a Mercedes Benz, a General Motors e a Ford, ampliou a industrialização. Observou-se a rápida modernização das indústrias com o uso de inovações e tecnologias trazidas pelas multinacionais.

Essa fase ficou conhecida como a era da modernização, com repercussões especialmente nas grandes cidades. A população com poder aquisitivo vivenciou uma nova era de consumo de bens materiais.

A fabricação do automóvel exigiu recursos do orçamento público para infraestrutura urbana que se adequou à malha viária. As cidades se modificaram para atender o novo fluxo dos veículos. Um novo estilo de vida, caracterizado pelo consumismo massificado, se implanta na sociedade brasileira. O enriquecimento da classe burguesa, representada pelos empresários e os executivos das empresas multinacionais, aprofundavam a concentração de renda. A classe média e alta desfrutou desta modernização, do conforto dos eletrodomésticos e do status do automóvel, enquanto a classe baixa por sua vez não alcançava o direito à moradia.

Na periferia das grandes cidades, o aumento das favelas e cortiços representava a única alternativa viável para habitação dos operários. Por outro lado, o mercado imobiliário privado estava direcionado fundamentalmente à classe média e alta.

A urbanização continuou em ritmo acelerado, uma vez que as indústrias necessitavam da mão de obra dos operários, estes migraram na expectativa de melhores condições sociais. O fluxo migratório, durante esse período da industrialização, transformou as cidades num verdadeiro caos, visto que as mesmas estavam despreparadas para a absorção de grande massa popular.

A incapacidade financeira dos governos inviabilizou a infraestrutura necessária para o acolhimento dos novos habitantes. Essa incapacidade acarretou uma série de problemas, como: abastecimento de água potável, saneamento básico e infraestrutura urbana.

Em consequência desta modernização e acelerada urbanização, as grandes metrópoles desvendam a sua realidade habitacional. Visualizamos cidades com um centro, bairros

urbanizados e luxuosos circundados por uma periferia caracterizada por habitações precárias. Moradias inadequadas, favelas, aglomerações habitacionais onde a população de baixa renda vive em péssimas condições sanitárias (MARICATO, 1982, p. 51).

Como se percebeu até agora os governos não constituíram uma política habitacional eficaz, ao contrário aprofundou-se o problema da habitação.

Enfim, além da habitação, acrescentaram-se outras reivindicações, como: saneamento, saúde, transporte e educação, resultando num estado de pobreza para grande parte da população. Na expectativa de uma agenda positiva para soluções, o governo convoca a população para uma parceria. Contudo essa parceria resulta no árduo trabalho dos operários e em péssimas condições nas indústrias e com baixos salários.

1.2.4 Governo - 1964/85 – Resgate para Habitação Popular

Em meio a uma crise inevitável nacionalmente o governo assume na década de 64 com um regime ditatorial e intervencionista (MARICATO, 1997, p. 48).

O autoritarismo veio em nome da ordem, da disciplina, apoiados pela burguesia empresarial, multinacionais e o capital externo. Para reverter a crise econômica, a estratégia baseava-se na busca de capital estrangeiro para os investimentos na industrialização. Além disso, o novo regime decide não aumentar os salários dos trabalhadores que já vinham amargando a desvalorização dos mesmos.

No intuito de conquistar e apaziguar o ânimo dos operários e dos movimentos sociais, o governo, ao tratar o problema da questão habitacional, percebe nas construções de casas um fator determinante para a satisfação dos trabalhadores.

Uma resposta do novo governo conservador veio através da criação do Sistema Financeiro de Habitação – SFH e seu órgão central, o Banco Nacional de Habitação - BNH, do ponto de vista da estratégia política, para acalmar os ânimos e buscar a consolidação do regime militar. Encontramos trecho da correspondência remetida por Sandra Cavalcanti ao Presidente Castelo Branco:

Achamos que a Revolução vai necessitar agir vigorosamente junto às massas. elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter que nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução do problema de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas (MARICATO, 1997, p. 49).

Sandra Cavalcanti, primeira presidente do Banco Nacional de Habitação – BHN, na sua escrita e justificativa para criação do Banco, aponta significados importantes para a moradia. Ao escrever sobre “certa alegria” a autora nos remete a pensar que é na moradia que as alegrias acontecem. O sujeito significa sua vida, constrói uma identidade, edifica sua vida pessoal e familiar visto que a casa é o espaço de expressão histórica do cotidiano do sujeito (MARICATO, 1997).

O Banco Nacional de Habitação – BNH, responsável pela gerência do Programa Nacional de Habitação, está amparado no orçamento da União através da captação de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE.

Com a criação do BNH, diretrizes e programas foram previstos para financiar a moradia da população de baixa renda. O programa, contrariamente ao proposto, excluía os trabalhadores, visto que os critérios exigidos eram excludentes. A solicitação de comprovação de carteira assinada, de renda a partir de três salários mínimos mensais, de tempo de serviço e de moradia inviabilizou a participação de muitos operários. Desta forma, grande parte da sociedade não participou dessa política habitacional

Salários baixos e a pressão dos trabalhadores, contrariados por financiamentos habitacionais dirigidos basicamente às classes média e alta, repercutiram em nova ação do governo para enfrentamento da questão habitacional.

Em 1973 o governo lança o Plano Nacional de Habitação Popular numa proposta que visou restabelecer a credibilidade do Banco Nacional de Habitação e recuperar os recursos aplicados anteriormente. O novo plano traz a perspectiva de combate ao déficit habitacional e promoção do desenvolvimento econômico através da mobilização da construção civil, uma vez que geraria empregos e fomento das construtoras e fornecedoras de materiais para produção das moradias.

A iniciativa do plano visava o aumento dos recursos financeiros diminuídos em função da inadimplência dos mutuários, da baixa arrecadação do FGTS e da redução das poupanças voluntárias (SILVA, 1989).

Diante deste contexto, outros programas são lançados pelo governo federal na busca de equacionar a situação da moradia, uma vez que as cooperativas deixavam de atender às camadas de 0 a 3 salários mínimos.

Em 1977, é proposto o FICAM – Financiamento da Construção ou Melhoria da Habitação de Interesse Social e o PROFILURB – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados; em 1979, o PROMORAR – Programa de erradicação da Sub-habitação; em 1980, o PROSINDI – Programa Nacional de Habitação para o trabalhador Sindicalizado (SILVA, 1989).

Em 1986, o governo torna extinto o Banco Nacional de Habitação, em virtude da decadência financeira, do mau uso dos recursos e das inadimplências dos mutuários, ficando de herança uma dívida para o Tesouro Nacional.

A partir deste período, os recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço passam a ser administrados pela Caixa Econômica Federal, sendo a arrecadação desses recursos reduzida em função da crise econômica que assolava o país. Contribuíram para esse desfecho, a alta das taxas de juros, a inflação, a desestabilização política por fraudes e corrupções pelo uso indevido do orçamento público.

Recuperando a história da problemática habitacional no país, percebe-se que, entre crises e planos malsucedidos, os planos funcionaram para os governos como forma de atacar a questão do déficit habitacional, numa visão política, na perspectiva de conter os conflitos políticos com os movimentos sociais e os principais atores deste contexto: os favelados.

Novamente a política habitacional não avançara no atendimento a camada social desprovida dos recursos e sem subsídios públicos. Ou seja, restava a camada menos privilegiada buscar sua moradia na clandestinidade dos loteamentos irregulares e nas ocupações ilegais em áreas públicas ou privadas.

Atualmente o poder público enfrenta dificuldades financeiras para desenvolver programas habitacionais que vislumbrem uma cidade acessível a todos. Ele deve buscar as soluções junto a outras parcerias, combatendo a exclusão social.

A ilegalidade das ocupações de terra, a irregularidade de loteamentos e construções chegou a índices altos nas cidades brasileiras que superaram na maior parte dos casos, em muito, as ocupações regulares (MARICATO, 1987, p. 31).

A autora nos revela a grande dificuldade do Governo em enfrentar o déficit habitacional, e ainda hoje vivenciamos esse obstáculo no sistema habitacional para as famílias de baixa renda. Mudanças em âmbito federal são propostas. Em 1987, por exemplo, novas nomenclaturas surgem para os Ministérios responsáveis pela área da habitação. O Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, que propunha ações nas áreas de saneamento básico, desenvolvimento urbano e meio ambiente, passa a chamar-se de (MHU) Ministério da Habitação e Meio Ambiente, assume também a gestão das políticas de transporte urbano e a incorporação da Caixa Econômica Federal. Em setembro de 1988, o Governo cria o Ministério da Habitação e do Bem Estar Social (MBES) (Cadernos MCidades, 2006).

Constituição Federal de 1988. 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 das cidades e garantir o bem estar dos seus habitantes.

Com a Constituição de 1988, implantaram-se processos importantes no nosso país. Entre esses processos destacam-se a reforma do Estado e a descentralização administrativa, fator decisivo que possibilitou aos Estados e municípios elaborarem suas políticas públicas, planejando com iniciativa própria, definindo entre outros, seus projetos habitacionais, em parceria com diferentes níveis de governo.

Seguindo a ciranda das nomenclaturas, é a vez da extinção do Ministério do Bem Estar Social, e o governo cria a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), sob gerência do Ministério do Interior. Novamente, a Caixa Econômica Federal passa para o Ministério da Fazenda.

Os recursos financeiros do FGTS não venciam atender às reais necessidades dos municípios para os programas habitacionais, assim as ações dos programas municipais dependiam dos recursos da União.

Estados e Municípios buscaram sanar seus problemas habitacionais com iniciativas de autofinanciamento e com programas locais de urbanização, regularização das favelas e loteamentos populares. Em 1994, o governo Federal utiliza recursos do Orçamento da União e do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) e lança os Programas Habitar Brasil e Morar Município, no intuito de contemplar obras inacabadas na habitação.

Esta etapa retrata o problema de sempre, insuficiência orçamentária para acompanhar a demanda expressiva do valor necessário para cumprir metas dos programas. A imposição da agenda política e econômica baseada pelo Plano Real não comporta o volume de investimentos necessários para aplicação na política habitacional (SILVA, 1989).

Em 1995, outra reforma administrativa recai sobre a política habitacional, intitulada Secretaria de Política Urbana, sob gerência agora do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), fica responsável pelas ações das políticas públicas da habitação. A pouca atuação dessa Secretaria na questão habitacional levou a criação de uma nova pasta denominada Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU). Pela mesma razão, a escassez dos recursos e desarticulação com outras políticas setoriais, a SEDU não desempenhou ações significativas para a política habitacional.

O governo Federal, neste período, propõe novas linhas de financiamento aos governos estaduais e municipais para implantação de projetos habitacionais. Esses construídos com critérios técnicos, bem como tecnicamente é analisada a capacidade dos pagamentos dos recursos financiados. O contingenciamento de recursos disponíveis no Orçamento Geral e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS era fator de restrição para a execução dos projetos habitacionais. Os assentamentos precários com necessidade de maiores investimentos em infraestrutura, não eram atendidos (IBAM, 2007).

Outros programas habitacionais foram destinados à população com um poder aquisitivo maior, como é o caso do PAR e do programa Carta de Crédito. O PAR - Programa de Arrendamento Residencial libera as instituições privadas a realizarem parceria com a Caixa Econômica Federal, ofertando financiamentos por empréstimos individuais. Já o Programa Carta de Crédito destina-se às cooperativas habitacionais.

1.2.5 Governo De Participação - Habitação de Interesse Social

Em 2003, o governo Federal cria o Ministério das Cidades, composto pelas Secretarias Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Programas Urbanos, Secretaria de Saneamento Ambiental e a Secretaria de Transporte e Mobilidade Urbana.

Com essa visão de integração das políticas setoriais, o governo traz a dimensão da moradia sob a responsabilidade de outras políticas públicas, do saneamento, meio ambiente, urbanização, transporte e mobilidade social.

A casa, quando integrada no urbano, tem outras dimensões sociais, a concentração de capital, dos serviços, da mão de obra barata e dos conflitos sociais.

O urbano constitui-se uma categoria da sociedade capitalista, na medida em que ele é determinado pela dinâmica das forças produtivas, articuladas com a força de trabalho, conseqüentemente com a população e com as questões políticas dentro de uma sociedade historicamente determinada (SILVA, 1989, p. 07).

A história do urbano, da cidade se faz pelas transformações sociais exercidas pelas dinâmicas que os segmentos da sociedade registram nas suas relações, sendo o meio ambiente fonte para extração dos bens materiais.

Podemos elaborar uma lista interminável de bens materiais ao prazer de qualquer pessoa, mas certamente um bem não vai faltar nesta lista: a moradia, um bem material sonhado por qualquer cidadão.

De acordo com a visão da importância que a moradia tem para os cidadãos, é que o governo formula suas políticas públicas voltadas para a habitação.

Desta forma, amplia-se a discussão e processos para viabilizar a aquisição da casa própria, também inclui-se a participação popular, que amplia o debate para uma nova política urbana e habitacional. A Conferência das Cidades é marco referencial para esse processo de participação popular, certamente espaço de reivindicações para melhoria.

2 BASES CONSTITUTIVAS PARA PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO

2.1 Participação Social Por Uma política Habitacional

As Conferências das Cidades inauguraram, na questão da habitação de interesse social, um espaço de debates, em que os três níveis de governo se empenham junto à população para encontrar alternativas e soluções para as questões habitacionais. Esse diálogo, entre o governo e a população, é uma instância que contribui para reformulações de políticas públicas.

A partir dos movimentos sociais, representados pelas associações de moradores, sindicatos, conselhos, movimento nacional de luta pela moradia e outras categorias, avançou-se na discussão sobre as reais necessidades para o desenvolvimento urbano e as intervenções nas cidades.

As conferências das cidades estão embasadas em ações integradas para as áreas da habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente. Demonstrem ser ações positivas para assegurar uma política habitacional promotora da qualidade de vida. As realizadas nos anos de 2003, 2005 e 2007, com a parceria dos três níveis governamentais e a participação efetiva da população, consolidam políticas de desenvolvimento urbano mais efetivas para a sociedade.

Resoluções aprovadas e encaminhadas pelas conferências lograram êxito para todas as cidades, visto a abrangência do conteúdo das proposições, como5:

- ✓ Criação do Conselho das Cidades e aprovação das diretrizes para nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.
- ✓ Aprovação do Primeiro Projeto de Lei de iniciativa popular que tramitou no Congresso desde 1991 – Lei Federal que institui o Sistema Nacional de Habitação e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e seu Conselho Gestor foi aprovada pela Câmara Federal e sancionada pelo Governo Federal, em 16 de junho de 2005.

- ✓ O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social permitirá o financiamento da habitação de interesse social para os três níveis de governo.
- ✓ O Ministério das Cidades tem a responsabilidade de buscar e articular fontes de recursos para o financiamento da habitação de interesse social garantindo os projetos e programas.

As principais propostas envolvem a criação do Planejamento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU.

Proposições apresentadas nas Conferências das Cidades conforme consta nos relatórios elaborados pelo Conselho das Cidades - Secretaria Executiva, Brasília, abril. 2008:

1ª Conferência Nacional⁶ - 2003

Princípios da Política De Desenvolvimento Urbano

- ✓ Direito à cidade para todos;
- ✓ Direito à moradia digna e terra para todos;
- ✓ Direito ao saneamento ambiental;
- ✓ Direito à mobilidade e transporte público e ao trânsito seguro;
- ✓ Função social da cidade e da propriedade;
- ✓ Gestão democrática e controle social e redução das desigualdades;
- ✓ Sustentabilidade financeira e sócioambiental urbana;
- ✓ Combate à discriminação de grupos étnicos-raciais.

Diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano:

- ✓ Formular a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e a política fundiária, de habitação, de saneamento ambiental, de transporte e mobilidade;
- ✓ Promover e estimular a participação social;
- ✓ Promover políticas de capacitação técnico-institucional e de democratização da informação;
- ✓ Redução das desigualdades regionais;
- ✓ Redução do déficit quantitativo e qualitativo de habitabilidade;
- ✓ Promover o Planejamento e gestão territorial.

⁶ Relatórios do Conselho das Cidades - Secretaria Executiva, Brasília, Abril. 2008

2ª Conferência Nacional - 2005

Diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

- ✓ Estabelecer um Projeto pactuado com os Estados, Distrito Federal, municípios e população que promova o desenvolvimento social, econômico e ambiental;
- ✓ Combater a desigualdade social;
- ✓ Garanta a participação da população e associações representativas dos vários segmentos sociais na formulação e execução e acompanhamento de planos, programas, projetos e políticas de desenvolvimento urbano;
- ✓ Promova o conceito de cidade sustentável, tratando integralmente do território urbano e o rural.
- ✓ Garanta a Gestão Democrática da política urbana pautada na transparência, na ética, na independência, na solidariedade, na credibilidade;
- ✓ Priorize a cooperação, a coordenação e a articulação de ações intergovernamentais na área do desenvolvimento urbano e que defina uma agenda comum entre União, Estados e Municípios;
- ✓ Defina os conceitos de urbano, rural, cidade, distritos, microregiões, aglomerados urbanos, regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento;
- ✓ Afirme que os investimentos públicos em desenvolvimento urbano sejam responsabilidade de todos os entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- ✓ Selecione projetos e programas prioritários a partir da utilização de sistema de informações e indicadores de livre acesso;
- ✓ Implemente o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano estruturado por Conferências, Conselhos, Fundos e Fóruns, nas esferas da Federação, com a representação do poder público e da sociedade de forma consultiva, deliberativa, descentralizadora e permanente;

3ª Conferência Nacional – 2007

Criar mecanismos de intervenções intersetoriais articulados com as políticas socioeconômicas e socioambientais.

- ✓ Elaborar e implementar programas e políticas públicas (saúde, educação, habitação de interesse social, cultural, promoção social, promoção de igualdade, áreas de fronteira, trânsito, transporte e mobilidade, saneamento básico, segurança pública,

geração de emprego e renda, democratização e uso social da terra) com a integração intra e intergovernamental.

- ✓ Programas específicos para moradores de áreas especiais, vilas, favelas, palafitas, áreas de posse, costeiras, de risco e localidades ribeirinhas;
- ✓ Estabelecer na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, diretrizes e definições de fontes de recursos para tratamento de espaços públicos, implantação de centros de convivências nas diversas zonas habitacionais dos municípios destinados à prática de esporte, ao lazer, à cultura, à capacitação profissional e à convivência solidária com preservação e conservação ambiental que integrem as ações e programas das diversas Secretarias.
- ✓ Facilitar o andamento de processos fundamentais para o crescimento ordenado da Cidade;
- ✓ Integração das políticas públicas, em que o desenvolvimento esteja pautado na infraestrutura, assegurando que todo projeto de pavimentação, calçamento e/ou outros meios de revestimento de vias sejam previamente planejados e que se observem as questões de permeabilidade de solo, vinculado aos planos e projetos de transportes públicos, mobilidade urbana e de saneamento básico, incluindo rede de água potável, rede de esgoto até a calçada e sistema de drenagem de águas pluviais, sem relegar ao segundo plano a segurança pública, a saúde, a educação e o transporte público voltados para a conservação dos bens públicos com parecer dos Conselhos Municipais das Cidades.
- ✓ Promover mecanismos que obriguem a elaboração e a implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal e Orçamento Participativo.
- ✓ Integração às demais políticas municipais, com previsão de adequação da estrutura administrativa, institucional para sua implementação.
- ✓ Implementação de políticas urbanas que respeitem a política de acessibilidade universal e o direito à cidade a todas as pessoas.
- ✓ Regularizar áreas de assentamentos precários ocupados por famílias de baixa renda, tanto no seu aspecto fundiário, quanto no urbanístico, sendo assegurada a infraestrutura urbana e os equipamentos comunitários e mobiliários urbanos necessários à moradia digna, priorizando-se, a partir de leis e decretos, a titularidade da habitação em nome da mulher.
- ✓ Inclusão de critérios para atendimento prioritários aos grupos de maior vulnerabilidade;

As propostas das Conferências das cidades constituíram avanços para a democracia com a abertura do diálogo para todos os segmentos sociais. A sociedade é convocada a participar e inteirar-se e propor mudanças para a melhoria na qualidade de vida.

Percebemos que, durante as Conferências realizadas, as resoluções aprovadas apresentaram aprofundamento nos conteúdos formulados com proposições, abrangendo responsabilidades para a intersectorialidade das políticas públicas.

A cidadania exercida é um processo histórico de conquista popular, através do qual a sociedade adquire, progressivamente, condições de tornar-se sujeito histórico consciente e organizado, com capacidade de conceber e efetivar projeto próprio (DEMO, 1991, p. 17).

Para sermos sujeitos conscientes e construtores da nossa história faz-se necessário um lugar de identidade no cerne da família, na sociedade. O espaço familiar, o local de moradia nos oportuniza sermos sujeitos de ação e de transformação da nossa realidade. Exercitar a cidadania faz parte de uma caminhada iniciada em tenra idade, quando no seio da família nos abre o espaço de expressão, educação para o desenvolvimento saudável.

O trecho abaixo de Bernard de Mandeville, do séc. XVIII, expressa o quanto a escolarização é responsável por cidadãos capazes de perceber em que sociedade vivem e qual a sociedade desejam viver e criar suas famílias.

A fim de se conseguir mesmo em circunstâncias difíceis, uma sociedade harmônica e um povo dócil, nada melhor do que a existência de um grande número de analfabetos e de pobres; os conhecimentos alargam e multiplicam os desejos, e quanto menos coisa uma pessoa desejar, mais fácil lhe será obtê-las.” Bernard de Mandeville séc. XVII. (DEMO, 1991, p. 101).

O avanço da participação popular, no exercício da cidadania, na busca de melhores condições de vida, frente à agenda pública só é viável quando governo e sociedade trabalham em conjunto pelo desenvolvimento do país. As Conferências das Cidades comprovam a oportunidade de participação nas decisões políticas.

O homem é um ser social, ele se associa aos outros para conseguir os meios necessários para o seu desenvolvimento (NEUMANN, 1985, p. 29).

2.2 Cidade Sim X Cidadania Não – Moradia Legal

Era uma casa muito engraçada não tinha teto não tinha nada. Ninguém podia entrar nela não, porque na casa não tinha chão, Ninguém podia dormir na rede porque na casa não tinha parede. Ninguém podia fazer pipi porque pinico não tinha ali. Mas era feita com muito esmero na rua dos bobos número zero (VINÍCIUS DE MORAES).

Não precisamos ir longe para encontrar o padrão de casa definida nos versos de Vinicius de Moraes. Na letra, a casa pode ser engraçada para os ouvidos de quem canta quando já possui uma casa que lhe encanta.

As cidades cresceram desordenadamente pela quantidade de pessoas motivadas pela expansão da industrialização; a grande maioria da população buscava beneficiar-se da infraestrutura da urbanidade. As transformações do urbano foram motivadas pela concorrência imposta às cidades pelo livre mercado que exigiu um caráter de empreendedorismo no modo de produção.

Em nome do progresso e desenvolvimento, as cidades abriram suas portas às novas empresas na perspectiva do crescimento econômico. As empresas geraram postos de trabalho que atraíram um número expressivo de pessoas para a cidade; o excedente desta mão de obra teve consequências drásticas para a sociedade:

- a oferta de mão de obra em abundância permitiu ao empresário o livre arbítrio sobre o valor do salário a ser pago.
- contratações de trabalhadores sem a observação das leis trabalhistas;
- pessoas que não trabalhavam constituíram um grupo de ociosos perambulando pela cidade na busca de um trabalho informal, solidificando esse quadro de mão de obra barata;
- falta do suprimento das necessidades básicas, tendo em vista o aumento de pessoas em situação de vulnerabilidades sociais;
- crescimento da pobreza demonstrada pelo aumento de moradias sem condições de habitabilidade constituindo aglomerações subnormais;
- meio ambiente afetado pelas moradias sem saneamento básico que contaminam rios e geram doenças para as pessoas.

Poderíamos enumerar outras conseqüências desastrosas que geram tantos problemas para a sociedade e que urge de um extensivo planejamento para superá-las.

A dinâmica do espaço urbano contém o reflexo da força do capitalismo representada pelos proprietários do capital, agentes imobiliários e meios de produção.

As relações capitalistas de produção são como é conhecido, de exploração: o trabalhador não se apropria do produto do seu trabalho e o salário que recebe é de valor menor que o produzido pelo seu trabalho (SINGER, 1980, p. 42).

Os empreendedores, representantes deste sistema, visam cidades capazes de engendrar pela capacidade demonstrada nos atores que movimentam o urbano, nos bens de produção e na força de trabalho. Essa força, representada pela maioria da população, não tem outra opção a não ser continuar a vender sua mão de obra em nome da subsistência, sem perceber que seu trabalho contribui para o suposto progresso da cidade.

Conceituar o desenvolvimento urbano pressupõe anteriormente compreender o significado do vocábulo desenvolvimento. No dicionário de língua portuguesa o desenvolvimento é expresso pelos conceitos de ampliação, progresso e crescimento.

Essa conceituação tem embasamento na economia, levando-nos a perceber o desenvolvimento pelo viés do capitalismo, do aumento da produtividade industrial. Percebemos o desenvolvimento também pela modernização, que gera maior capacidade de produção, lucros e conseqüentemente crescimento e progresso. Desenvolvimento urbano, no senso comum, é reconhecido, pela população, através da capacidade que as cidades apresentam em absorver a instalação de novas indústrias, na implantação de uma cadeia promotora de serviços e incremento do comércio local. Essa visão primária de desenvolvimento, baseada no progresso, na modernidade não consolida uma visão mais ampla que inclui uma cidade para todos.

A idéia de desenvolvimento urbano está atrelada à modernidade e ao sistema capitalista, que ultrapassa todas as fronteiras em busca de inovações, investimentos e lucros. O desenvolvimento, norteado pelo progresso, pela globalização, pela modernidade com tecnologias de ponta e automação, mobiliza o urbano. Neste está alicerçado o poder dos que

acessam a cidade e apartados os indivíduos que ficam à margem da modernidade e dos benefícios que a globalização insere na cidade.

As perguntas a serem feitas são: A globalização e a modernidade vieram em nome de quem? Para beneficiar toda população ou uma minoria? Para promover o desenvolvimento da cidade para todos com melhoria de vida? Ou para garantir o fluxo dos capitais e investimentos por grandes empreendedores que movem o mercado econômico?

O desenvolvimento urbano é objetivo fundamental do planejamento e da gestão urbana, deixa-se definir com a ajuda de dois objetivos derivados: a melhoria da qualidade de vida e o aumento da justiça social (SILVA, 1989, p. 07).

Os desdobramentos a partir da afirmação de Souza perpassam pelos segmentos econômicos, políticos e sociais, esses implicados nas transformações e interações inerentes ao desenvolvimento sócio-espacial na cidade. O urbano é resultado das forças de reprodução e divisão de trabalho num sistema capitalista.

No viés político e econômico o “O urbano é representado pela cidade capitalista, constitui o espaço onde se dá a dinâmica produzida pelo confronto dos sujeitos sociais considerados, sendo a cidade percebida como um processo de lutas e conquistas” (SILVA, 1989, p. 10).

Os segmentos político e econômico têm papéis fundamentais na fomentação, planejamento e controle da dinâmica exercida pelas forças de produção e divisão do trabalho expressas no urbano. Os movimentos sociais e reivindicações da população são indicadores para avaliação e planejamento de uma cidade melhor, mais justa.

A política representada pela governabilidade, nas esferas nacional, estadual e federal, formula políticas públicas em parceria com a sociedade civil organizada, através dos gestores públicos, ONGS (organizações não governamentais), associações comunitárias e instituições privadas.

No recorte do segmento social estão assentados os atravessamentos políticos e econômicos, estes inseridos nas funções urbanas. Estas representadas pela indústria, comércio ou cultura da cidade constituída. As funções do urbano mobilizam as interações e mudanças sociais, interagem com o poder da sociedade refletindo nas construções do cotidiano das pessoas na sociedade, da qualidade de vida e da justiça social.

Contemplar no planejamento do desenvolvimento urbano linhas norteadoras para qualidade de vida e a justiça social requer integração dos segmentos político, econômico e social. Atente-se que essas diretrizes já estão incluídas na Constituição de 1988.

Neste sentido, é inviável dissociar as consequências das articulações econômicas e políticas em relação ao segmento social, pois é através deste que se percebem as fragilidades do desenvolvimento urbano não planejado. Na manutenção de privilégios para minoria nas questões habitacionais e negação da cidadania para muitas pessoas.

A partir das diretrizes estipuladas pelo Consenso de Washington (1989)⁷ o país se molda para se desenvolver, conseqüentemente as cidades percebem-se numa dimensão de autogestão para competir com demais cidades.

Diante desta orientação, a cidade busca novos investimentos. Para tanto, ela se prepara para ser inovadora, atrativa, recebendo megaprojetos, criando centros tecnológicos de pesquisa, redes de hotéis, entre outras iniciativas.

O Governo Federal, na contextualização de descentralização, deixa de executar projetos sociais, imputando essa responsabilidade aos estados e municípios, que enfrentam dificuldades pela falta de recursos nos cofres. Os municípios impulsionam a migração pelos atrativos oferecidos, sendo inviável dar conta das demandas trazidas pelos mesmos nas diversas áreas sociais.

Os governos municipais planejam políticas públicas para combater os conflitos gerados pelas crises econômicas, tendo consequências nos diversos segmentos sociais.

Os movimentos sociais, que reivindicam os seus espaços, por sua vez também constroem propostas pautadas em questões emergentes, como moradia digna, saúde, emprego entre outras necessidades. No contexto da crise habitacional, destacamos os conflitos gerados pela questão do uso do solo, da função social da terra, das elites que detém a posse da terra e dos sem terra. A mediação entre esses segmentos se faz necessária, sendo uma das competências do fazer público na busca de alternativas para moradia popular. Os

⁷ Consenso de Washington - Constituem-se de medidas: ajuste fiscal, reforma monetária, liberalização comercial e financeira, desestatização, abertura econômica e retomada do crescimento.

atravessamentos políticos e os favorecimentos pelas transações da propriedade privada com os agentes imobiliários resultam no entrave desta interlocução.

Debruçar-se sobre uma formulação de políticas públicas voltadas para questões urbanas pressupõe um conjunto de estratégias que perpassem pela qualificação da equipe de especialistas da área, bem como de outras áreas sociais implicadas no processo urbano da cidade. Os recursos alocados, o diagnóstico, a avaliação e a manutenção da proposta são importantes para implantação do planejamento para melhoria da cidade.

Das consequências mais graves da falta do planejamento estratégico para o espaço social, ressaltamos o uso indevido dos recursos naturais, o crescimento populacional desordenado, a carência dos serviços básicos e a população que se torna excluída, marginalizada pela falta de justiça social.

Contextualizando enfocamos o exemplo do projeto de instalação de uma indústria em determinada região. Nesta negociação para implantação da empresa, é prioridade ter o planejamento inicial para implantação, avaliando os benefícios ou não para população e o meio ambiente e saber se o impacto deste projeto surtirá efeito positivo social.

O planejamento estratégico de uma cidade ou região pressupõe que os atores envolvidos participem da construção da cidade melhor, da avaliação dos projetos.

Planejar uma cidade melhor para todos é analisar os projetos sob o enfoque de benefícios sociais e econômicos. É verificar as dificuldades e potencialidades dos recursos disponíveis da região. Portanto, averiguar as reais condições para desenvolvimento.

Promover o desenvolvimento urbano significa avaliar em que proporções o planejamento das ações vai impactar a qualidade de vida das pessoas e o ambiente como um todo. As alterações no urbano, advindas de inovações, modernizações para fomento na economia local, causam impactos, esses muitas vezes negativos e imprevistos anteriormente no planejamento para o desenvolvimento local. É necessário realizar os estudos: Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), pois são medidas que condicionam para obtenção de licenças e autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos e atividades privadas ou públicas em área urbana.

Comprovação destes impactos pode ser observada quando da instalação de uma indústria, um centro de compras ou extensão de um metrô. Os novos empreendimentos geram demandas em várias áreas, que podem implicar no aumento do fluxo viário, redirecionamento do trânsito, ampliação de redes de comunicação ou reassentamento de famílias.

Essas novas configurações no espaço da cidade oportunizam e integram as atividades comerciais, os serviços que movimentam as forças produtivas no urbano, demandadas pela necessidade de circulação do capital.

Os desdobramentos das forças produtivas da cidade, alicerçados pelo poder delegado aos representantes da população e o governo, cumprem tarefa importante: a interlocução com a dinâmica da cidade. Isso na perspectiva de um consenso de uma cidade melhor para todos.

As indústrias cresceram num contexto das cidades sem planejamentos adequados aos cidadãos, sem observação da preservação ambiental, do uso do solo, dos recursos naturais. A idéia, que embasava esse tipo de crescimento, baseava-se em planejamentos para interesses pontuais, como dos políticos, dos agentes financeiros, das indústrias, dos agentes imobiliários. O reflexo deste tipo de planejamento resultava no crescimento das vulnerabilidades sociais evidenciadas pela pobreza das habitações.

Sem perspectivas de adquirir a casa própria, os alijados pelo sistema econômico encontram nas ocupações ilegais, em áreas institucionais, de preservação e áreas privadas as alternativas para moradia. Essas ocupações se consolidaram em vilas, em loteamentos irregulares, formando a cidade ilegal. Essa configuração de cidade que se mostra sem saneamento básico e longe dos bens e serviços: escolas, postos de saúde, transporte entre outros.

A cidade, que assume somente sujeitos com poder e propriedade, possui muitos órfãos de uma economia capitalista. Pensar a cidade para todos é pensar no desenvolvimento econômico que auxilie no combate a exclusão social, oportunize qualidade de vida. Ou seja, é através de moradia digna, saúde, saneamento, educação, transporte, mobilidade, segurança, entre outras necessidades que o sujeito pertence à cidade. É na redução das desigualdades sociais que alcançaremos menos segregação social.

A inclusão social, numa dimensão ampliada, pode ser conceituada como possibilidades de acesso aos bens públicos pelas pessoas que não possuem renda suficiente que lhes permita outras escolhas. A inclusão social trabalha numa dimensão de integração dos indivíduos no exercício da cidadania, na participação coletiva, na mobilização para construção de espaços sociais saudáveis.

D. Helder Câmara ressalta que o desenvolvimento só é viável quando conduzido pelo povo. Nesta fala, reportamo-nos para a participação social, importante mola propulsora para formulações de planejamentos estratégicos, em qualquer área que busque o desenvolvimento.

Os gestores públicos propõem ações, mas essas devem ser construídas num fórum democrático, pois a construção das propostas para as melhorias da cidade obterão sucesso a partir da sociedade organizada e atuante.

Nós temos por testemunho as seguintes verdades: todos os homens são iguais: foram aquinhoados pelo seu Criador com direitos inalienáveis e entre esses direitos se encontram o da vida, da liberdade e da busca da felicidade. Os governos são estabelecidos pelos homens para garantir esses direitos, e seu justo poder emana do consentimento dos governados. Todas as vezes que uma forma de governo torna-se destrutiva desses objetivos, o povo tem o direito de mudá-lo ou de abolir, e estabelecer um novo governo, fundando-o sobre os princípios e sobre a forma que lhe pareça a mais própria para garantir-lhe a segurança e a felicidade (Trecho da Declaração de Independência dos EUA, 1976).

Na democracia, o poder é emanado do povo, que escolhe seu representante e controla como ele governa. Se confirmada, na prática, essa definição de democracia nos tempos atuais, os anseios populares à vida digna estariam preservados. Certamente, trazendo liberdade e felicidade.

A população é o significante do condicionamento imposto através da política e economia vigente no plano de desenvolvimento pautado pelo governo, este representado pelo Estado. O papel do Estado, aqui definido como defensor da propriedade privada, preserva os direitos dos cidadãos para a individualidade e a liberdade. Por conseguinte, deveria estabelecer a igualdade entre os homens para que busquem seu pleno desenvolvimento.

Para John Locke, que defende o Estado Liberal, cada um é juiz em causa própria; as pessoas correm riscos em função dos desejos e por isso podem desestabilizar as relações entre os homens, assim visando à segurança e tranqüilidade necessárias ao gozo da propriedade.

Para Locke, – Os indivíduos são livres para buscar a realização do seu bem estar dentro da concepção de mercado livre. O Estado recebe o poder de defender a propriedade, mas se esse não corresponder ao bem público, lhe será tirado o poder e conferido a outro (MARTINS, 1991).

O Estado não deve interferir, mas garantir o livre exercício da propriedade, da palavra e da iniciativa econômica, estabelecendo um Estado mínimo.

Adam Smith, economista que defende o Liberalismo, entende que o Estado não deve interferir no mercado, e que uma intervenção “uma mão invisível” chamada por ele regularia o mercado trazendo o bem comum (SMITH, 1983).

Smith delega ao Estado somente a responsabilidade pelo território, a garantia da propriedade privada e execução de obras públicas.

A posição de interferência mínima do Estado no modo de produção de sociedade nega ao indivíduo a sua plena cidadania. Ele não pode participar da igualdade e liberdade de todos os cidadãos, uma vez que não é proprietário nem do seu próprio trabalho, pois vende sua força produtiva ao empresário.

No capitalismo de Marx, as relações de produção é que determinam a riqueza de uma sociedade. O proprietário submete o trabalhador a vender sua força de trabalho que é transformada em capital. O trabalhador, não tendo o capital, fica sempre nas mãos dos empresários, vendendo sua mão de obra ao preço que o capitalista determinar.

John Keynes, economista defensor do Estado de Bem Estar, propõe um Estado interventor nas políticas fiscais, de redução de juros, de incentivo à especulação financeira, de políticas redistributivas para a população de baixa renda (GIRON, 2000).

Na visão de Keynes a solução para o pleno desenvolvimento da sociedade está diretamente ligada ao mercado produtivo e a intervenção direta do Estado (GIRON, 2000).

Segundo T.H. Marshall, a cidadania é constituída pelos direitos civis, políticos e sociais. O civil ligado à justiça e aos tribunais, os direitos políticos associados à participação

política, representando uma organização política ou como eleitor da mesma e, por último, o direito social norteado pelos direitos mínimos de bem-estar (moradia, saúde, educação, alimentação) (GIRON, 2000).

2.3 - Moradia Legal – Um Direito de Poucos

A casa própria mesmo quando se trata de um simples embrião de alvenaria sem revestimento, é motivo de segurança e sensação de progresso pessoal para o trabalhador (MARICATO, 1987, p. 26).

No Brasil, convivemos com um déficit habitacional de aproximadamente oito milhões de domicílios, com habitações subnormais e aglomerações habitacionais precárias se expandindo pelas periferias das cidades brasileiras. O acúmulo deste déficit é consequência da forma como a política habitacional dos governos tem sido conduzida, com ações paliativas e sempre relegada nas agendas políticas.

Conflitos relacionados à problemática da habitação estiveram presentes nos governos anteriores e continuarão fazendo parte das agendas políticas como assunto de ordem emergencial, prioritária ou esquecida momentaneamente.

Importante resgatar que as mobilizações ocorridas em prol do acesso à moradia para a população de baixa renda são de longa trajetória. Os movimentos sociais contribuíram para a eclosão de participação mais efetiva nas políticas públicas.

Os grupos organizados para reivindicar o acesso à moradia na cidade têm seu maior representante no Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), criado em 1990. Uma das estratégias do movimento – MNLN –, para pressionar o Estado no sentido de equacionar o problema habitacional, está assentada na ocupação ilegal de áreas institucionais ou privadas, visando que as lideranças políticas encontrem soluções viáveis para o déficit habitacional, para a regularização da área, para a função social da terra e para a urbanização dos aglomerados habitacionais. Desta forma, tensionando o Estado e as lideranças políticas, os movimentos foram se fortalecendo. A partir de 1986, ampliaram seu espaço de participação com a Nova República e a promulgação da chamada Constituição Cidadã, de 1988, que garantiu importantes direitos individuais, políticos e sociais.

A emergência dos movimentos sociais é vista em função da incapacidade estrutural do Estado de atender as demandas coletivas no urbano, particularmente as relativas aos bens e equipamentos de consumo coletivo (GOHN, 1991. p. 23).

Considerando o paradigma do materialismo-histórico, a assertiva de Gohn expressa que as mudanças políticas e econômicas geradas pelo modo de produção ocasionam o engessamento do Estado para formulações e implementações de políticas públicas.

Os movimentos sociais, pela práxis efetivada, demonstram avanços na lógica do espaço urbano, numa redefinição dos espaços urbanos com sugestão de alterações e criação de leis para o reordenamento do uso do solo.

As conquistas inerentes à regulação do uso do solo urbano foram demandadas pelas Conferências das Cidades, espaço de participação popular para sugestões de políticas públicas que contemplem o urbano pela diversidade que ele imprime na cidade.

Na diversidade do urbano, são reveladas as mazelas sociais, em que uma minoria reside em bairros com infraestrutura completa, em condomínios fechados com segurança, grades e sofisticados alarmes. Enquanto os menos favorecidos, a população de baixa renda, necessita participar de Conferências e movimentos sociais para resgatar a dignidade através do direito à moradia.

Toda a pessoa tem o direito a uma habitação que lhe ofereça segurança, ventilação, iluminação adequada, infraestrutura satisfatória e acesso aos serviços urbanos, como: transporte, esgotamento sanitário, energia elétrica, entre outros.

Leis para garantir o acesso à moradia digna não faltam. Somos capazes de elaborá-las. A dificuldade encontra-se em executá-las para o bem comum.

A dialética entre criação, aprovação e execução de leis proporcionando a moradia para as pessoas de baixa renda não depende da outorga, nem de uma visão mecanicista, tampouco de políticas setoriais. Ela se encontra na superação do modo de produção capitalista, que é incapaz de enxergar o ser humano em sua liberdade plena, com direito a escolhas num pressuposto holístico.

As Leis são importantes para consolidar os direitos sociais e instrumentalizar o poder público e a população nas suas reivindicações. O Estatuto da Cidade potencializa com força jurídica o Estado, municípios e sociedade para garantir o reordenamento nas questões de democratização do uso do solo e moradia, principalmente a luz dos princípios de direitos humanos previstos na Carta Magna para equacionarem o fenômeno da exclusão social.

Esse estatuto é uma conquista de mais de dez anos junto às lideranças políticas. Assim surge o Estatuto da Cidade, Lei Nº 10.257 de 10 de Julho de 2001. Trata em seus artigos dos seguintes tópicos;

- ✓ Dos interesses coletivos;
- ✓ Da gestão democrática da cidade;
- ✓ Dos planejamentos para cidade, do plano diretor da cidade;
- ✓ Dos instrumentos da política urbana no combate à especulação das terras;
- ✓ Dos instrumentos para melhorar a distribuição dos benefícios e dos processos de urbanização.
- ✓ Dos instrumentos de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Estatuto da Cidade – Lei 10.157 - Transcrição de alguns artigos para ilustrar os direitos à moradia. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Artigo 182º. 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 dos habitantes. [...]

§ 1º 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.

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

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

Estatuto da Cidade – Lei 10.257
Capítulo I
Das Diretrizes Gerais

Art. 1º. Na execução da política urbana, de que tratam os artigos 182º e 183º da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos desta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulem o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio do meio ambiental.

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as diretrizes gerais:

I – garantia do direito às cidades sustentáveis, entendido como direito a terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; [...]

Desta forma o Estatuto da Cidade objetiva regular a questão do uso do solo.

Reconhece que a cidade é um espaço para benefício de todos e não direcionada a uma minoria que se utiliza da valorização das terras para concentração de renda, em detrimento do bem-estar da população de baixa renda.

2.4 Exclusão-Inclusão Social

Uma cidade para todos implica que a população tenha acesso, no mínimo, aos serviços básicos proporcionados pelo governo. A infraestrutura básica: água, energia elétrica, esgotamento sanitário, recolhimento de lixo, transporte, segurança, saúde e educação são pré-requisitos no combate à exclusão social. Reportando-nos ao passado, o termo exclusão não constava no cotidiano dos pensadores. As diferenças sociais apareciam na desigualdade, que é classificada por Rousseau em: desigualdade natural, política e econômica.

A desigualdade natural era representada pela raça, sexo, idade e saúde, já a desigualdade política e econômica revelava-se pela participação ou não da população na vida política e pela posse ou não de bens, reforçando o poder do indivíduo.

Para Karl Marx, a desigualdade estava relacionada à forma de participação do sujeito no processo produtivo, na divisão social do trabalho, representado pelos proprietários dos bens de produção e por trabalhadores detentores da força de trabalho (MARTINS, 1991).

Max Weber atribui a desigualdade social ao resultado das interações das estruturas de poder existente em cada sociedade, representadas pela sociedade civil organizada, governo e o mercado (MARTINS, 1991).

O mercado, representado pela produção de bens e divisão social do trabalho, produz mais desigualdades sociais. Nesse contexto, o proprietário concentra mais renda e o trabalhador continua compelido a vender sua força de trabalho com escassas recompensas.

No histórico da exclusão, percebemos que a desigualdade natural entre os indivíduos incorpora mais uma forma de desigualdade, representada pelo novo mercado. Esse, um mercado capitalista, cujos proprietários concentram rendas, através dos baixos salários pagos aos trabalhadores, e criam classes sociais diferenciadas.

As classes sociais, determinadas pela distribuição de renda, expressam desigualdades sociais que excluem os indivíduos da sociedade, na medida em que estes não possuem alternativas de escolhas tampouco têm acesso às necessidades básicas.

A exclusão advinda das dimensões da economia de mercado, da política, da cultura, do social se manifesta nas representações da modernidade. Nesta estão contextualizadas os padrões de consumo, de comportamento, dos avanços sem a preocupação com a estrutura da sociedade.

As desigualdades apresentadas atualmente não se restringem à exclusão tradicional, pautada pelas questões do analfabetismo, raça, gênero, participação política e poder de consumo. “A exclusão social representa um processo de natureza transdisciplinar que diz respeito a segmentos populacionais sem acesso a bens e serviços básicos e demais formas de marginalização do desenvolvimento sócio-econômico” (POCHMANN, 2004, p. 23).

A Constituição Federal de 1988, capítulo II dispõe no artigo 6º – Direitos Sociais – a previsão dos seguintes direitos: educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade, infância e assistência aos desamparados.

As leis formuladas para manter a ordem e o bem-estar social, expressam formas de proteção ao indivíduo e à coletividade. No entanto, não constituem força suficiente para romper com o fenômeno da exclusão social, que acompanha a humanidade desde antigas civilizações até a atualidade.

Eventos históricos marcaram nossa civilização, como: a máquina a vapor, a revolução industrial e a revolução francesa, com os seus princípios de liberdade, igualdade e fraternidade, que se tornou um marco referencial para nova era a contemporaneidade. Evoluímos no tempo, o mercado globalizou-se com modernas tecnologias de ponta. As informações em tempo real agilizam o processo de desenvolvimento do sistema capitalista que ultrapassam fronteiras. Contudo, não superamos ao nosso lado a fronteira da pobreza.

A modernidade, vivenciada em todas as regiões, permitiu a união de fronteiras em tempo real, pois, dos pampas às grandes metrópoles, as pessoas acessam a internet, navegam pelos sites, se atualizam num mundo globalizado. As distâncias diminuíram entre os homens através das tecnologias, mas as desigualdades sociais aumentaram. As novas formas de exclusão social se manifestam para o cidadão na cidade, visto a impossibilidade no acolhimento digno dos mesmos (POCHMANN, 2004).

“O Mundo moderno está longe de ser um lugar onde a pobreza e a exclusão social estejam sendo vencidas”. (POCHMANN, 2004, p. 18).

A exclusão social evidencia-se pela falta do exercício da cidadania, pelo desligamento oficializado que a cidade impõe ao cidadão, na medida em que ele não possui o sentimento de pertencimento do local em que vive.

Pertencer ao local implica ter a liberdade de interagir, de participar nas decisões das formulações de políticas públicas que incluam o cidadão na dinâmica da cidade.

2.5 Loteamentos Regularizados e Irregulares e Políticas Públicas

A questão habitacional está historicamente condicionada pela rapidez com que as cidades se urbanizaram. A unidade habitacional ou lote urbanizado regular tornou-se produto valorizado em função da sua centralidade e infraestrutura. Para a maioria da população de baixa renda, a moradia regular, o lote urbanizado tornou-se produto inacessível, pois o elevado custo restringiu a oportunidade da compra.

Na busca de direito à moradia parte significativa da população encontra na informalidade um espaço para morar. Como consequência, precisa submeter-se a um mercado imobiliário irregular, em que a segurança da posse não é garantida.

Contextualizando a ilegalidade habitacional, a moradia assume tipologias como: favelas, cortiços, loteamentos irregulares, ocupações em áreas de risco, ocupações em áreas institucionais, sendo essas improvisadas como condições de moradia para as famílias de baixa renda.

A população de baixa renda, moradora na ilegalidade, marcada por essas tipologias fica excluída do resto da cidade. A cidade, por sua vez, é penalizada por uma expansão desordenada, por ocupação em áreas de preservação, causando danos aos recursos naturais e ao meio ambiente.

Os loteamentos regularizados constituem a cidade legal, com as licenças de liberação dos lotes regularizados, atendem as leis de urbanização e de preservação do meio ambiente. Em contraposição, os loteamentos irregulares constituem a cidade ilegal, sem a infraestrutura necessária, negando às famílias participarem da urbanização.

Melhorar as condições de moradia das famílias de baixa renda é um desafio para os três níveis governamentais. O comprometimento de permitir o acesso à cidade legal requer esforços das parcerias público-privadas. A acumulação do capital tem de ceder espaço para a inclusão social.

Os princípios e diretrizes orientadores das ações habitacionais estão embasados nas Leis e Conferências das Cidades.

- a) Constituição Federal de 1988;
- b) Estatuto da Cidade – Lei Nº 10.257;
- c) Constituição Estadual, promulgada em 03 de outubro de 1989;
- d) Lei Orgânica Municipal promulgada em 03 de abril de 1990;
- e) Plano Diretor municipal e resoluções das Conferências de Habitação;
- f) Conferências das Cidades realizadas nos três níveis governamentais.

O poder público é agente indispensável na regulação urbana, no ordenamento e controle do uso do solo, na perspectiva da ação para o direito à cidade legal, aos serviços públicos, que minimizem a exclusão social. É competência da Administração Pública implantar programas habitacionais que atendam famílias de baixa renda e efetivar uma gestão voltada para questões sociais.

Reorganizar os espaços precários através dos loteamentos urbanizados é uma forma de inclusão social. Para tanto, implica estudo direcionado quando da implantação do mesmo em uma localidade, atendendo às exigências urbanísticas não conflitando com a dinâmica da região.

No ano de 2006, o Ministério das Cidades lança o Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, em mais uma tentativa governamental de assegurar programas de atendimento às famílias de renda menor. As propostas convergem para uma Política de Habitação de Desenvolvimento Urbano, com a integração de políticas setoriais, os princípios para construção do direito à cidade, do cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

É intuito direcionar ações para inclusão social, acesso universal à moradia digna, saneamento básico, transporte público e acessibilidade, gestão descentralizada e democrática. Desta forma, combater a exclusão social, fenômeno da atualidade.

Os municípios precisam adequar-se e aderir ao novo Sistema de Habitação Nacional, objetivando acesso aos recursos financeiros da União para atenuar o déficit de habitação, oriundo desde a década de quarenta. É obrigação dos Municípios aderirem ao Sistema Nacional de Habitação, no intuito de mais uma vez buscar alternativas para as questões habitacionais e vislumbrar uma Cidade para Todos.

Focando os objetivos do presente trabalho, o município de Novo Hamburgo vem formulando políticas públicas habitacionais que contemplem famílias de baixa renda. Em outras palavras, tem buscado a inserção das camadas menos favorecidas na cidade urbanizada.

Experiências habitacionais a partir de instrumentos urbanísticos e estratégias na implantação de programas de urbanização são o caminho para conter o déficit habitacional. Os reassentamentos, os mutirões para construções de unidades habitacionais, programas de regularização fundiária, consolidam uma política pública habitacional.

Estamos longe de vencer a problemática da habitação, pois as disparidades da distribuição de renda entre os indivíduos é enorme. A exclusão social encontra novas formas de segregar. Urge que as três esferas públicas em parceria com a sociedade civil combata a exclusão social, tornando o indivíduo autônomo, autoconfiante e sujeito da construção de um mundo melhor de se viver.

Segundo Lynn (1980), políticas públicas são um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Logo, a gestão pública se organizará a partir dos planos de ações, elaborados nas plataformas políticas, propostas anteriormente pelas ideologias dos partidos. O poder desta elite permanece por quatro ou oito anos no comando da cidade. A pergunta a ser feita é: Como mudar a cidade para melhor se a cada quatro anos um planejamento diferenciado é proposto à população?

Na formulação das políticas públicas percebe-se uma visão míope, quando ocorre o planejamento de ações imediatistas, buscando soluções paliativas. Para ilustrar, lembramo-nos da problemática habitacional, que se mantém na expectativa de planos de sucesso para redução da mesma.

Planos estratégicos precisam conter soluções para atingir metas a serem executadas a curto, médio e longo prazo. Desta forma, não se perde o foco da avaliação dos resultados e permite uma reconstrução e atualização permanente do plano.

Trazendo as políticas públicas para o enfoque da crise urbana, não podemos nos furtar da questão fundiária, das disputas imobiliárias pelos espaços centrais da cidade em detrimento da maioria que não tem onde morar. Resta aos excluídos dessa estrutura habitacional, imposta

há muito tempo, resolver a situação de moradia através das ocupações ilegais, em áreas de preservação ambiental, praças institucionais ou áreas privadas.

Na retrospectiva histórica percebe-se que essa prática sempre foi permitida pelas administrações públicas.

Urge que as formulações de políticas públicas repensem suas propostas voltadas à cidade, ao município, à preservação do meio ambiente, à solução para o déficit habitacional, à saúde, à educação, ao emprego e renda, na perspectiva de uma cidade inclusivista.

2.6 Política Nacional de Habitação

A Política Nacional de Habitação é fruto de debates da 1ª Conferência Nacional das Cidades, em 2003, construída com a participação popular. A política Nacional de Habitação visa promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente os de baixa renda, contribuindo assim para inclusão social. (Cadernos MCIDADES, 2006). A Política Nacional tem como componentes principais: Integração Urbana de Assentamentos Precários, a urbanização, a regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano, que definem as diretrizes para atuação.

2.7 Programas Habitacionais

Políticas Públicas significa, portanto, ação coletiva que tem por função concretizar direitos sociais demandados pela sociedade e previstos nas leis. Ou em outros termos, os direitos declarados e garantidos nas leis só têm aplicabilidade por meio de políticas públicas correspondentes, as quais por sua vez se operacionalizam mediante os programas, projetos e serviços. Por conseguinte não tem sentido falar em desarticulação entre direito e política se nos guiamos por esta perspectiva (PEREIRA, 2007, p. 223).

Numa breve análise da história, percebe-se que uma política pública habitacional voltada para a população de baixa renda inexistiu e apenas nos últimos anos surgem propostas pontuais, imediatistas, visando solucionar conflitos localizados.

As ações para solucionar a falta de moradia, nas décadas passadas, fundamentavam-se no eixo conciliador em que o Estado mediava o conflito entre capital, modo de produção e classe social representada pelos operários. Com a estratégia de mediação o governo não amplia uma discussão maior com a sociedade sobre as reais causas do contínuo déficit habitacional e torna-se um agente facilitador da expansão do poder do capital sobre as forças de produção.

O acúmulo dos problemas habitacionais é resultado de uma política econômica que impede uma distribuição de renda mais justa.

A partir da década de noventa, temos um marco importante, a Agenda 21. Esta é resultado da Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável ocorrida em junho de 1992, a qual discutiu temas fundamentais sobre meio ambiente e desenvolvimento humano, objetivando ações para o desenvolvimento sustentável do meio ambiente embasada em princípios de participação, consenso, parcerias, igualdade, responsabilidade e cooperação.

Da Agenda 21, os objetivos para as cidades apontam para:

- ✓ Prover habitação adequada para todos;
- ✓ Melhorar o gerenciamento urbano;
- ✓ Planejar e gerenciar adequadamente o uso do solo urbano, em especial nas áreas mais propensas a desastres;
- ✓ Assegurar a provisão integrada de serviços como fornecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e coleta de lixo;
- ✓ Desenvolver sistemas de energia e de transporte urbano sustentáveis;
- ✓ Promover o uso de métodos sustentáveis de construção civil;
- ✓ Buscar a excelência na saúde e no bem estar da população.

Do compromisso da Eco-92 ou Rio 92 ficaram os planejamentos a serem elaborados e executados junto às instituições públicas e privadas. Com isso, uma responsabilidade de preservar o meio ambiente com cidades sustentáveis para um mundo melhor para se viver.

Neste contexto, a política habitacional é concentradora de ações que implicam diretamente na produção das cidades sustentáveis, tendo em vista a influência do fluxo e refluxo do desenvolvimento econômico das cidades impulsionado pela competitividade de concentração de renda.

Mercadoria é palavra chave na contextualização da questão habitacional, já que a moradia situa-se no plano das mercadorias. De maneira que nem todos podem acessar esse bem fundamental. Assim, os que podem acessar detêm o poder de compra e fazem dela um produto rentável para aumentar seu capital. A propriedade dos lotes urbanos e a moradia são elementos de especulação por parte de construtoras, agentes imobiliárias e até mesmo poder público. Os proprietários mantêm áreas desocupadas na expectativa da valorização da área ou de infraestruturas construídas no entorno, tendo em vista a sua valorização.

No intuito de minimizar os danos causados por um desenvolvimento sedimentado na concentração de renda, cabe ao poder público tomar medidas de proteção à população de baixa renda, essa que sempre foi relegada pela dominação do poder da propriedade privada.

Programas Habitacionais fazem parte das medidas de proteção social. Visam atender a uma política maior que pressupõe a redução das diferenças sociais. Como proposta de intermediação com outras políticas, é criado em 2003 o Ministério das Cidades, tendo a responsabilidade pela política de desenvolvimento urbano. Com esse objetivo o Ministério das Cidades é responsável pelo planejamento de ações para habitação, meio ambiente, transporte e mobilidade urbana.

A perspectiva deste Ministério é de promover o acesso da população de baixa renda à moradia e ao meio ambiente saudável. Além disso, promover integração de outras ações setoriais para o desenvolvimento econômico-político e social da sociedade.

Antes de explanar a política habitacional, a partir da criação do Ministério das Cidades, (2003) considero importante lembrar os aspectos dos programas anteriores a esse período, protagonizados pelo Sistema Financeiro de Habitação, através do agente financeiro - Banco Nacional de Habitação - BNH.

A ênfase percebida nos programas habitacionais, oportunizados pelo BNH, a partir da década de sessenta, revela o imediatismo na elaboração dos planos de ação e execução dos projetos para população de baixa renda.

Estavam delineados os seguintes aspectos, segundo Cadernos Ministério das Cidades, 2006, DF:

- ✓ Minimizar os conflitos entre as classes.
- ✓ Resgatar recursos investidos em obras, através dos financiamentos, tendo em vista as prestações dos mutuários para equilibrar contas públicas;
- ✓ Produção de unidades habitacionais nas periferias da cidade;
- ✓ Produção de casa como espaço de abrigo;
- ✓ Projetos sem subsídios orçamentários para mecanismos de inclusão social da população de baixa renda;
- ✓ Planejamento sem diagnóstico da população não observando os itens: projeto social para a comunidade, perfil da população destinada às produções habitacionais, composição familiar, filhos, quem trabalha, estuda, transportes para deslocamento, produção de casas p/deficientes.

Passamos, então, a contextualizar a proposta da Política Nacional de Habitação - PNH que tem o Ministério das Cidades como órgão central e responsável pela formulação da Política Nacional de Habitação, conforme consta nos Cadernos do Ministério das Cidades - Política Nacional de Habitação, Maio. 2006

A Política Nacional de Habitação é uma concretização da mobilização popular dos movimentos sociais que em Conferências reivindicaram, nas três esferas de governo, medidas para atender à camada da população de baixa renda na questão habitacional.

A Política está pautada nos direitos humanos, assim a moradia é foco principal. Dessa forma, desencadeia programas habitacionais, não mais numa ótica de valor de mercado como se pode constatar nos objetivos expressos pela PNH.

Têm em sua composição os seguintes instrumentos:

- Sistema Nacional de Habitação - SNH que em suas diretrizes e objetivos visam oportunizar o acesso à moradia digna, urbanizada e integrada à cidade.

Estabelece a participação democrática. Pressupõe a integração entre os três níveis de governo e com os agentes públicos e privados envolvidos com a questão.

Define as regras que asseguram a articulação financeira, de recursos onerosos e não onerosos necessários à implementação da Política Nacional de Habitação.

Inclui ainda a criação de dois subsistemas: o de Habitação de Interesse Social e o de Habitação de Mercado.

- Desenvolvimento Institucional que, através do Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional, é instrumento essencial do Plano Nacional de Habitação. Prima por viabilizar a implementação de forma descentralizada, o que requer a estruturação institucional de Estados, Distrito Federal, bem como a capacitação de agentes públicos e privados.

O Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB) é instrumento estratégico para garantir um processo permanente de revisão e redirecionamento da política habitacional e seus programas.

- Plano Nacional de Habitação, a ser desenvolvido pela Secretaria Nacional de Habitação deverá estabelecer metas. As metas são de médio e longo prazo com linhas de financiamento e programas de provisão, urbanização e modernização da produção habitacional.

A implantação dos projetos será a partir das prioridades regionais e observados critérios para distribuição regional de recursos, de acordo com o perfil do déficit habitacional no âmbito nacional.

O Sistema Nacional de Habitação é uma proposta a ser implantada gradativamente com a parceria e adesão dos Estados e Municípios.

Os princípios norteadores da Política Nacional conforme consta no informativo Cadernos MCIDADES, 2006. estão centrados em:

- ✓ Direito à moradia, enquanto um direito humano, individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988.
- ✓ Moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade urbana, transporte coletivo, equipamentos urbanos e sociais;
- ✓ Função da propriedade urbana, buscando implementar instrumentos de reforma urbana a fim de possibilitar melhor ordenamento e maior e melhor controle de uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada;
- ✓ Questão habitacional como uma política de Estado, uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo;
- ✓ Gestão democrática com a participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando o controle e transparência nas decisões e procedimentos;
- ✓ Articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais;

2.8 Subsistema de Habitação De Interesse Social

O Subsistema de Habitação de Interesse Social tem como principal objetivo garantir ações que promovam o acesso à moradia digna para população de baixa renda que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do País (MCIDADES, Cadernos, 2006)

O Subsistema de Habitação de Interesse Social é fruto de projeto apresentado ao Congresso Nacional em 1991 pelos movimentos populares de moradia, outras entidades populares e do Movimento Nacional da Reforma Urbana.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social foram regulamentados pela Lei 11.124 em 2005.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social será composto por recursos onerosos e não onerosos dos seguintes fundos:

- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS);
- Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), nas condições estabelecidas pelo seu conselho deliberativo;
- Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT);
- Outros Fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SHIS.

Com a criação do Subsistema de Habitação de Interesse Social, o Ministério das Cidades normatiza linhas de crédito para que Estados e Municípios se habilitem para os Programas Habitacionais de Interesse Social, através de planejamentos locais e consolidados com a Política Nacional de Habitação.

Importante ressaltar que os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS têm acompanhamento efetivo de Conselhos e Fóruns quanto à aplicação dos investimentos. Da mesma forma, em âmbito municipal, os recursos do Fundo Municipal de Habitação também estão submetidos ao controle dos Conselhos Municipais para aprovação e aplicação dos recursos.

Podem ser utilizados os recursos do Fundo de Interesse Social em: reformas, melhorias de unidades habitacionais, implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, arrendamento residencial, produção de lotes, urbanização de assentamentos, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística das áreas consideradas de interesse social. As modalidades no quadro abaixo expressam os Programas Habitacionais de Interesse Social do Guia Básico dos Programas Habitacionais, 2006.

Quadro 5 - Programas Habitacionais

NECESSIDADE	PROGRAMA/AÇÃO	PROPONENTE	FONTE
Construção de Habitação	Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)
	Carta de Crédito Individual	Pessoa Física	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)
	Carta de Crédito Associativo	Pessoas físicas organizadas em entidades associativas	FGTS

	Apoio à Produção de Habitações	Pessoa jurídica: empresas do ramo da construção civil	FGTS
	Pró-Moradia	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FGTS
	Programa de Arrendamento Residencial – PAR	Pessoa jurídica: empresas do ramo da construção civil	De Arrendamento Residencial (FAR)
	Programa Crédito Solidário	Pessoas físicas organizadas em entidades associativas	Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)
	Subsidio à Habitação de Interesse Social - PSH	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FNHIS
Aquisição de Habitação Nova	Apoio a Provisão Habitacional de Interesse Social	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FNHIS
	Carta de Crédito Individual	Pessoa Física	FGTS
	Carta de Crédito Associativo	Pessoas físicas organizadas em entidades associativas	FGTS
	Programa de Arrendamento Residencial PAR	Pessoa físico-jurídica: proprietário do imóvel	PAR
	Subsidio a Habitação de Interesse Social - PSH	Poder público, executivo municipal, estadual e DF e Associações Rurais	FNHIS
Aquisição de Habitação Usada	Apoio a Provisão Habitacional de Interesse Social	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FNHIS
	Carta de Crédito Individual	Pessoa Física	FGTS
	Programa de Arrendamento Residencial – PAR	Pessoa física/jurídica: proprietário do imóvel	PAR
	Subsidio à Habitação de Interesse Social - PSH	Poder público, executivo municipal, estadual e DF e Associações Rurais	FNHIS
Conclusão, Ampliação, Reforma ou Melhoria de Unidade Habitacional	Apoio a Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FNHIS
	Carta de Crédito Individual	Pessoa Física	FGTS
	Programa Crédito Solidário	Pessoas físicas organizadas em entidades associativas	Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)
Aquisição de Material de Construção	Apoio a Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FNHIS
	Carta de Crédito Individual	Pessoa Física	FGTS
	Programa Crédito Solidário	Pessoas físicas organizadas em entidades associativas	Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)
Aquisição de Lote(s) Urbanizado(s)	Apoio a Provisão Habitacional de Interesse Social	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FNHIS
	Carta de Crédito Individual	Pessoa Física	FGTS
Produção de Lotes Urbanizados	Apoio a Provisão Habitacional de Interesse Social	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FNHIS
	Carta de Crédito Associativo	Pessoas físicas organizadas em entidades associativas	FGTS
Requalificação de Imóveis Urbanos	Apoio a Provisão Habitacional de Interesse Social	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FNHIS

	Carta de Crédito Associativo	Pessoas físicas organizadas em entidades associativas	FGTS
	Apoio à produção de Habitações	Pessoa jurídica: empresas do ramo da construção civil	FGTS
Urbanização de Assentamentos Precários	Apoio a Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FNHIS
	Intervenção em Favelas	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	Orçamento Geral da União (OGU)
	Pró-Moradia	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FGTS
Desenvolvimento Institucional	Intervenção em Favelas	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	Orçamento Geral da União (OGU)
	Pró-Moradia	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FGTS
	Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FNHIS
	Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social – Modalidade Assistência Técnica	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FNHIS

Fonte: Guia Básico Dos Programas Habitacionais, 2006. Ministério das Cidades – Governo Federal

Os Programas Habitacionais de Interesse Social contribuem na formulação de políticas habitacionais, principalmente para os municípios que enfrentam o problema do déficit habitacional. Desta forma, o Governo Federal propõe alternativas significativas para o planejamento das políticas habitacionais no âmbito das três esferas governamentais.

Conforme informações técnicas do funcionário e Diretor de Projetos Técnicos e Regularização Fundiária, Jairo Gonçalves Peralta, da Secretaria de Habitação, o município de Novo Hamburgo, desde 2000, participa do Programa de Arrendamento Residencial – PAR, em parceria com a Caixa econômica Federal - CEF-NH.

Com o Programa de Arrendamento Residencial, a Prefeitura de Novo Hamburgo, juntamente com Governo Federal e CEF, beneficiou aproximadamente 1500 famílias inscritas no Programa Habitacional que arrenda apartamentos e casas populares.

Além disso, a Administração Municipal aderiu a outras modalidades dos Programas, como o PSH - Programa de Subsídio Habitacional e Assentamentos Precários, que contemplou cerca de 300 famílias com as melhorias habitacionais.

3 ANÁLISE DE DADOS COLETADOS

A coleta de dados consistiu da aplicação de questionários às famílias (oitenta) residentes em loteamento regularizado e não regularizado. O objetivo principal da pesquisa foi o de analisar e comparar a situação de exclusão/inclusão social das famílias residentes em loteamento regularizado e não regularizado, considerando diferentes indicadores de exclusão social, tais como: educação, emprego, renda, saúde e saneamento básicos.

3.1 Caracterizações do Município e Loteamentos Pesquisados

A caracterização do Município de Novo Hamburgo e loteamentos pesquisados objetiva trazer dados gerais do município e dos loteamentos para melhor compreensão do estudo.

Ao tratarmos dos loteamentos estaremos nos referindo a seguinte especificação no âmbito desta pesquisa.

Loteamento Irregular:

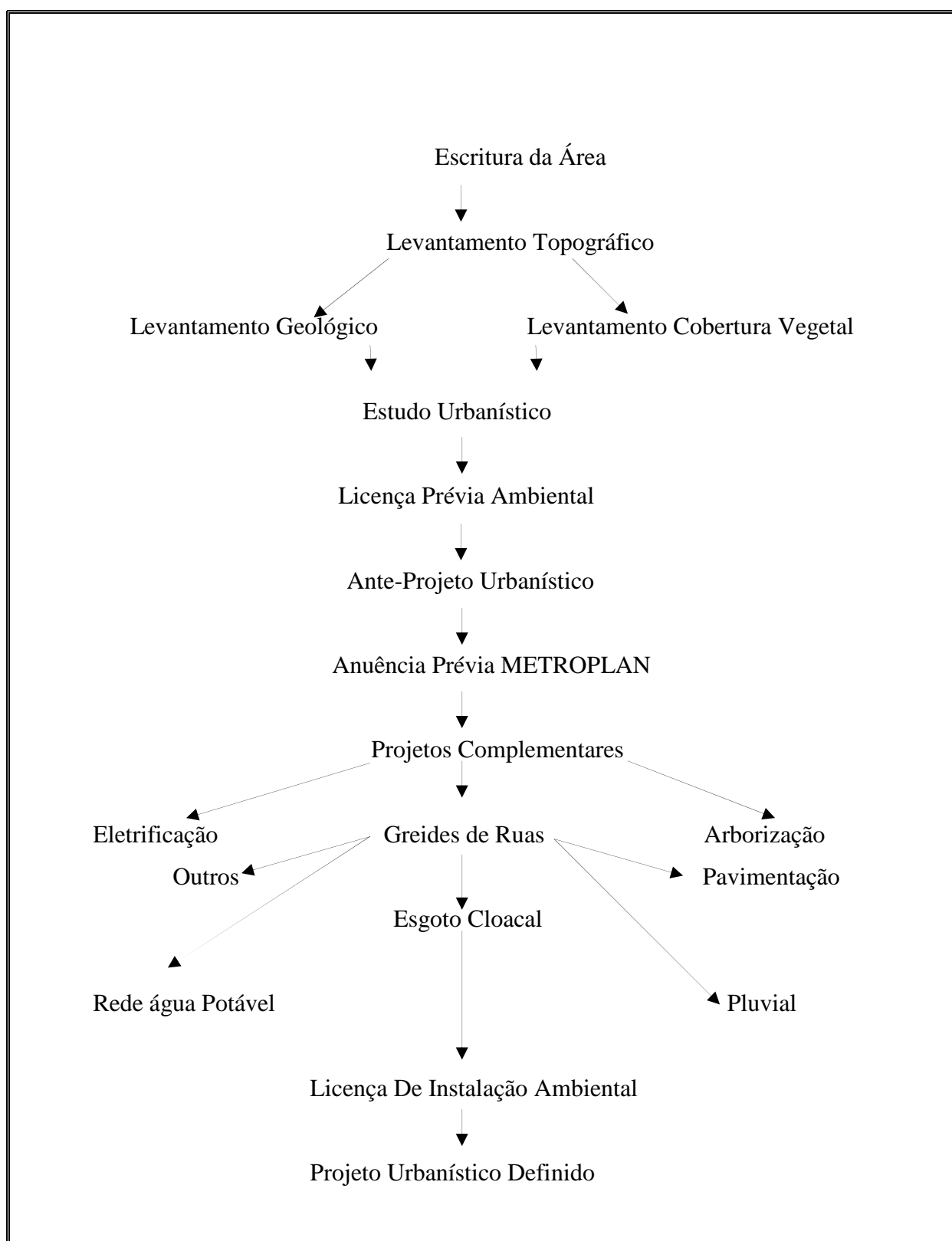
Foram considerados loteamentos irregulares os assentamentos formados espontaneamente pela ocupação do solo sem aprovação dos órgãos oficiais competentes. Consideramos ainda irregulares os assentamentos criados pela iniciativa privada e pública com parcelamento do solo e infra-estrutura básica mínima, não havendo neste caso a regularização fundiária.

Loteamento Regular:

O loteamento regular é aquele que cumpre a legislação vigente, nos aspectos pertinentes a infraestrutura básica de água, luz, energia elétrica, esgotamento sanitário, sistema viário, drenagem pluvial e no que se refere à regularização fundiária, havendo sua inscrição no cartório de registro de imóveis.

Para melhor compreensão dos procedimentos implantados na Prefeitura de Novo Hamburgo, segue abaixo o roteiro para encaminhamento de loteamentos para serem regularizados junto aos órgãos oficiais.

Quadro 6 - Roteiro para Encaminhamento de Loteamento



Fonte: Prefeitura Novo Hamburgo - 2008

3.1.1 Origem e características de Novo Hamburgo

O município de Novo Hamburgo foi fundado em 1824 no século XIX, a partir da colonização germânica de nosso Estado. Os imigrantes desembarcaram em São Leopoldo, logo em seguida se espalharam por várias regiões do Vale do Rio dos Sinos.

O primeiro núcleo a se constituir foi o Hambúrguer Berg (Morro dos Hamburgueses), hoje o bairro Hamburgo Velho, que deu origem à cidade de Novo Hamburgo. Várias casas comerciais surgiram nas proximidades e para o local convergiu a vida social dos colonos.

Em 1832 foi fundada a comunidade evangélica e, por volta de 1850, surgiram os primeiros curtumes, as selarias e as oficinas dos sapateiros que abasteciam a província gaúcha com seus produtos artesanais. O progresso se desenvolveu com a abertura da estrada de ferro, que ligava Porto Alegre a Novo Hamburgo e que acabou atraindo para as proximidades de sua estação o centro comercial do povoado.

A industrialização dos manufaturados de couro entrou na vida da comunidade a partir do século XIX. A eletricidade para mover motores colaborou para impulsionar o progresso social, cultural e político da região.

Novo Hamburgo foi criado pela Lei 3818 de 05/04/1927, data em que se emancipou do município de São Leopoldo. O município de Novo Hamburgo é formado somente pelo distrito sede.

3.1.2 Dados Gerais

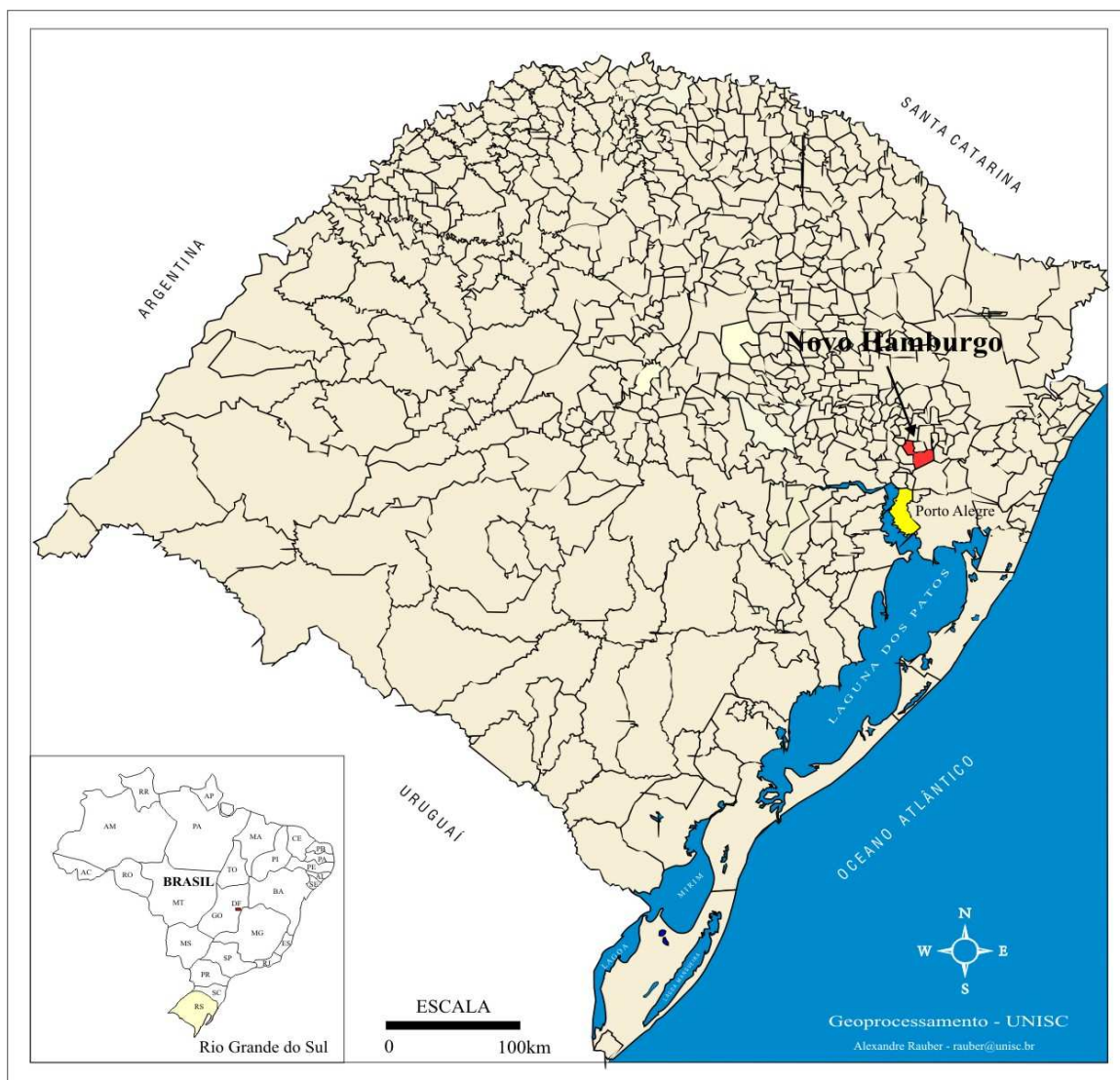
O Município está localizado no Estado do Rio Grande do Sul e faz parte da Região Metropolitana de Porto Alegre - Vale dos Sinos, distante a 45 km de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do sul. Ocupa uma área de 223,6 Km², (urbana: 80 km² e rural: 143,6 km²), tem a população estimada pelo IBGE, para 2007, em 262.164 habitantes. É banhado pelo Rio dos Sinos. A temperatura média anual fica em torno de 19°C. A área da indústria e comércio constitui cerca de 3 060 indústrias e 9.081 comércios. No setor da educação, Novo Hamburgo é representada por 29 escolas estaduais, 76 escolas municipais, três instituições de

Ensino Superior. Quanto aos indicadores de educação. Novo Hamburgo tinha, em 2000, 96,55% de pessoas frequentando curso de nível fundamental (considerando a parcela da população entre 7 e 14 anos de idade), o que o coloca em situação inferior à estadual e superior à nacional.

A escolaridade da população de 25 anos ou mais de idade foi a seguinte: 5,36% “sem instrução ou menos de 1 ano de estudo”, 39,26% com” 1 a 4 anos de estudo”, 27,99% com “5 a 8 anos de estudo”, e 15,56% com 9 a 11 anos de estudo”, 11,10% com 12 anos ou mais de estudo” e 0,73%” não determinado”.

No que se refere ao rendimento per capita, Novo Hamburgo possuía, em 2000, a maior parte de suas famílias concentradas na classe “mais que 1 até 3 salários mínimos” (43,47%), seguida da classe “ mais que meio até 1 salário mínimo” (20,35%) e da “mais que 3 até 5 salários mínimos” (11,46%). Em 2005, os serviços (excluindo a administração pública) constituíam o setor mais expressivo da economia municipal, seguido da indústria. A relevância econômica do setor de serviços em Novo Hamburgo é confirmada pela alta diversidade na oferta de atividades desse setor. Com base nos dados de 2005 do CEMPRE – Cadastro Central das Empresas, o município apresentava 86,55% dos grupos de serviços distribuídos em 6375 unidades locais. Considerando a divisão de setores da economia da CNAE – Cadastro Nacional de Atividades Econômicas, “Atividades administrativas e serviços complementares caracterizam-se como as atividades mais significativas, detendo o maior número de unidades locais, 21,55%, seguidas por “outras atividades de serviços” (que abrangem, entre outros, organizações associativas, e manutenção de equipamentos domésticos, de informática e pessoais), com 14,87%. O comércio atacadista apresenta também grande destaque, quando consideramos o número de unidades locais do município.

Ilustração 1 – Mapa do Rio Grande do Sul – Localização do Município de Novo Hamburgo/RS



Fonte: Laboratório de Geoprocessamento da UNISC

3.2 Caracterização do Loteamento Kephass

Loteamento Kephass

O loteamento Kephass é localizado no Bairro São José surgiu da necessidade de atender famílias de baixa renda sem moradia.

Com uma Política Habitacional voltada para as famílias sem condições de adquirir a casa própria, a Prefeitura adere ao Programa Habitacional do Governo Federal através do Sistema Financeiro de Habitação - SFH em 1984, sendo o Banco Nacional de Habitação – BNH – órgão gerenciador dos recursos para a execução do projeto intitulado João de Barro.

As famílias atendidas pelo projeto eram provenientes de:

- moradores linearmente situados às margens da rodovia RS - 239, importante rodovia de intenso fluxo ligada a BR 116, e permite o acesso a região serrana do Estado;
- moradores de outras áreas verdes, ocupações ilegais;
- moradores de casas de aluguéis.

Com o Projeto João de Barro, do governo Federal, garantiu-se o financiamento das casas compatíveis com a renda da população beneficiada e que se situava em torno de dois salários mínimos, com a prestação não excedendo a 10% desta renda.

Esse programa conseguia produzir moradias a baixo custo, tendo em vista que a mão de obra utilizada não era remunerada, pois as famílias trabalhavam na construção das casas.

Novo Hamburgo através da Administração Pública em 1984 aderiu ao Programa João de Barro, implantando-o numa área constituída por 14 hectares, nominando-o Projeto Kephas. Participaram deste projeto 400 famílias, que construíram o seu próprio lar, contando com o trabalho de cerca de 600 pessoas em sistema de mutirão.

O problema habitacional manifesta-se na clandestinidade motivada pela falta de políticas públicas voltadas ao segmento econômico que não garante renda compatível às necessidades dos trabalhadores. O contínuo agravamento do déficit habitacional acarretou no problema da clandestinidade, caracterizado por ocupações irregulares.

Essa clandestinidade é resultado da falta de investimentos no setor habitacional por parte dos governos, no que se refere a competência da administração pública, que permitia a ocupação do solo, sendo uma forma dos trabalhadores permanecerem na cidade como uma reserva de mão de obra, na expectativa de uma eventual recuperação da atividade industrial no município.

Neste sentido a força de trabalho e mão de obra barata são subsídios para continuar mantendo um mercado de trabalho abundante, a disposição das empresas e num contexto de economia que reproduz os conflitos sociais, gerados pelo atual sistema econômico.

Atualmente o poder público enfrenta dificuldades financeiras para desenvolver programas habitacionais que vislumbrem uma cidade acessível a todos. Ele deve buscar as soluções junto a outras parcerias, combatendo a exclusão social.

A moradia é um dos direitos sociais assegurados na Constituição de 1988, mas nos últimos anos o crescimento das cidades deixou muitas famílias à margem deste direito, como é o caso de Novo Hamburgo.

3.3 Análise de Dados do Loteamento Kephas

3.3.1 Origem Das Famílias

Podemos visualizar no gráfico que 72% das famílias, representando a grande maioria da comunidade do Loteamento, vieram de outros municípios do Rio Grande do Sul, 20% de outros Estados do Brasil e apenas 8% representam o Município de Novo Hamburgo.

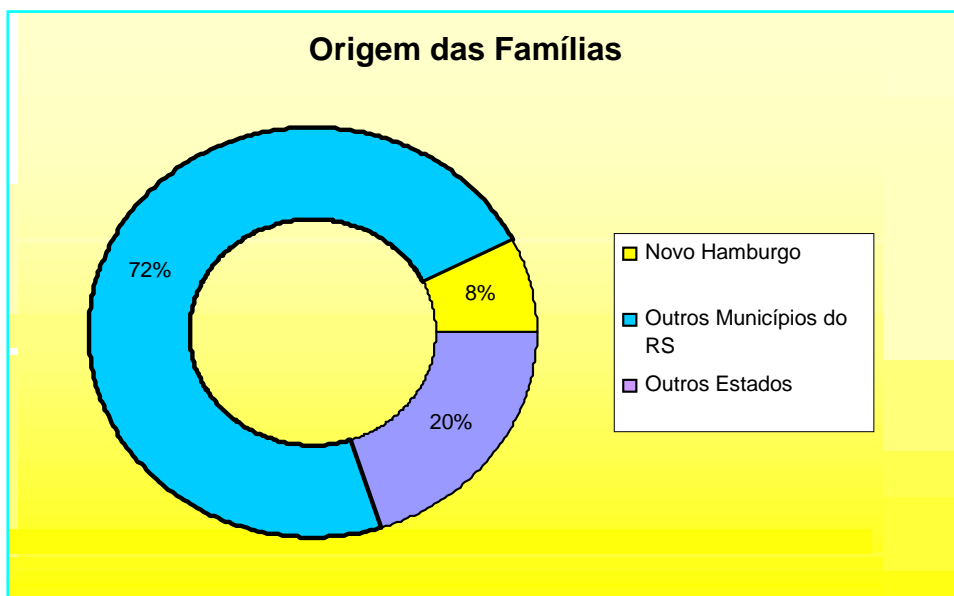
Com este dado, constatamos um fato histórico que ocorreu em todo o Brasil, o êxodo rural, deslocando um grande número de famílias do campo para as cidades.

No município de Novo Hamburgo, a partir da década de setenta, esse fluxo migratório acontece com intensidade, conforme podemos observar pelas famílias oriundas de vários municípios.

As pessoas buscavam melhores condições de vida, emprego, desejavam progresso em suas vidas. A cidade não estava preparada para acolher tantas pessoas, que vieram em função do impulso que a industrialização trouxe para diversos setores da área calçadista. Novo Hamburgo foi umas das cidades que aumentou sua população pela expansão do setor coureiro-calçadista a partir da década de 70/80. Esse aumento populacional gerou inúmeros

problemas para o município, tendo em vista o despreparo nas diversas áreas para atender a população.

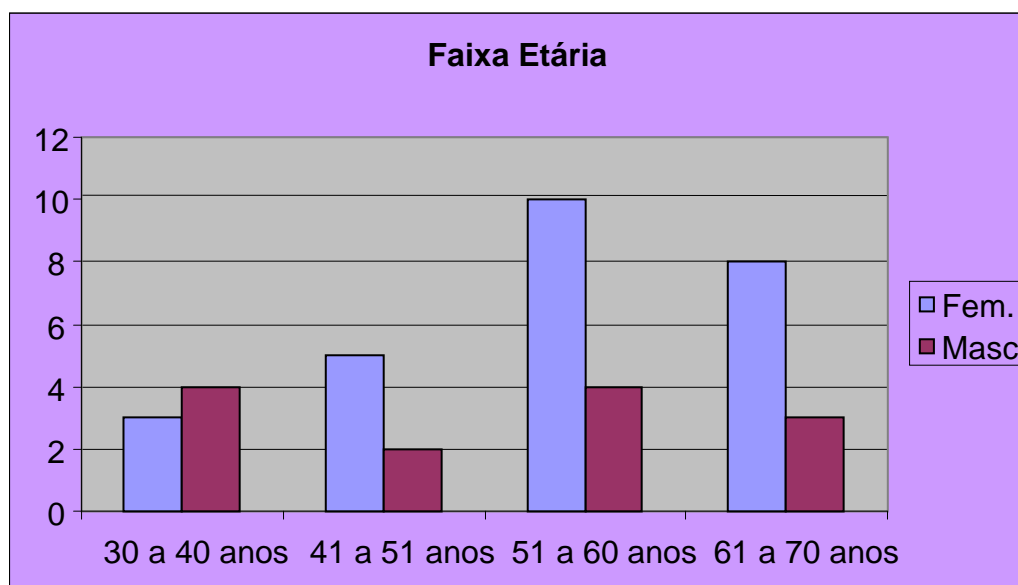
A habitação é uma das áreas problemáticas evidenciada pelo déficit habitacional que desdobra na exclusão social da população.



3.3.2 Faixa Etária – Dos Moradores

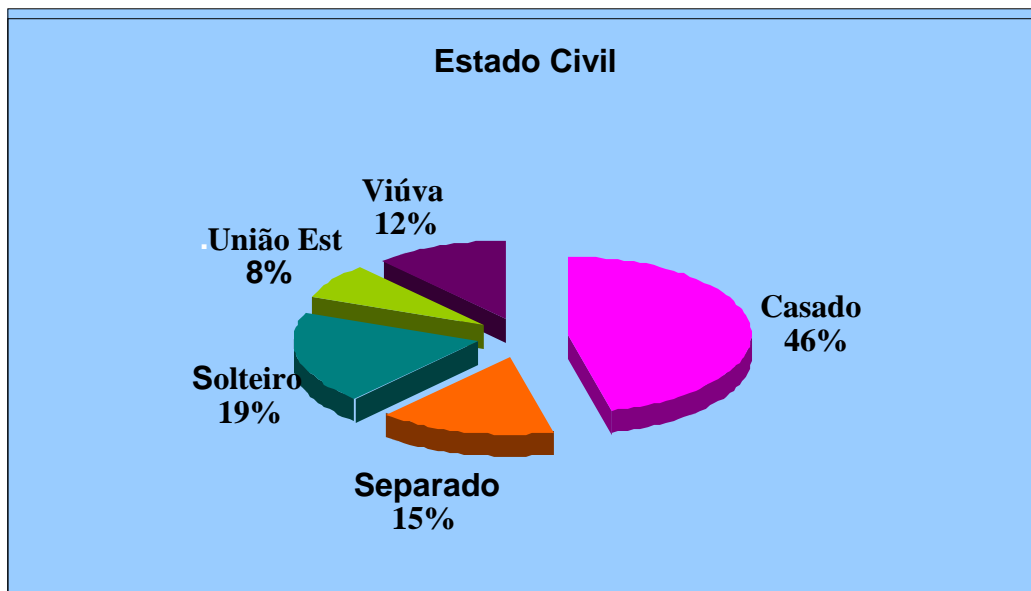
A faixa etária dos moradores revela que grande parte apresenta idade superior a quarenta anos, representando 80% da população e apenas 20% apresentam idades entre trinta a quarenta anos.

Esse dado consolida o tempo de moradia desta população no loteamento.



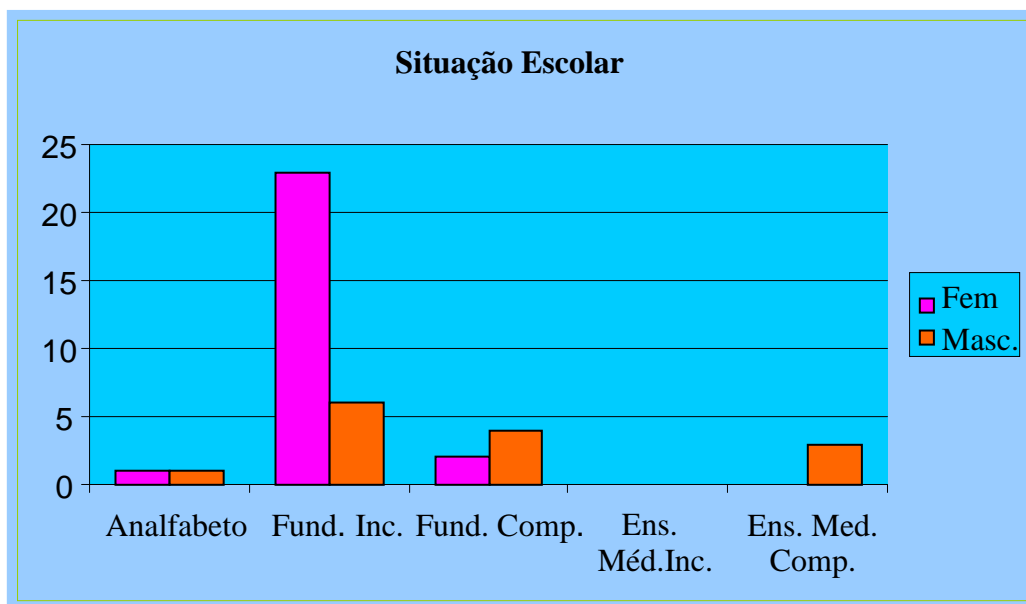
3.3.3 Estado Civil

Em relação ao estado civil, 54% dos pesquisados é a soma das pessoas que se consideram casados ou em união estável. Os solteiros e separados representam 34% e as viúvas 12%. Considerando a média de mais de 50% dos casados, essa porcentagem nos remete a uma relação contínua e duradoura da constituição familiar.



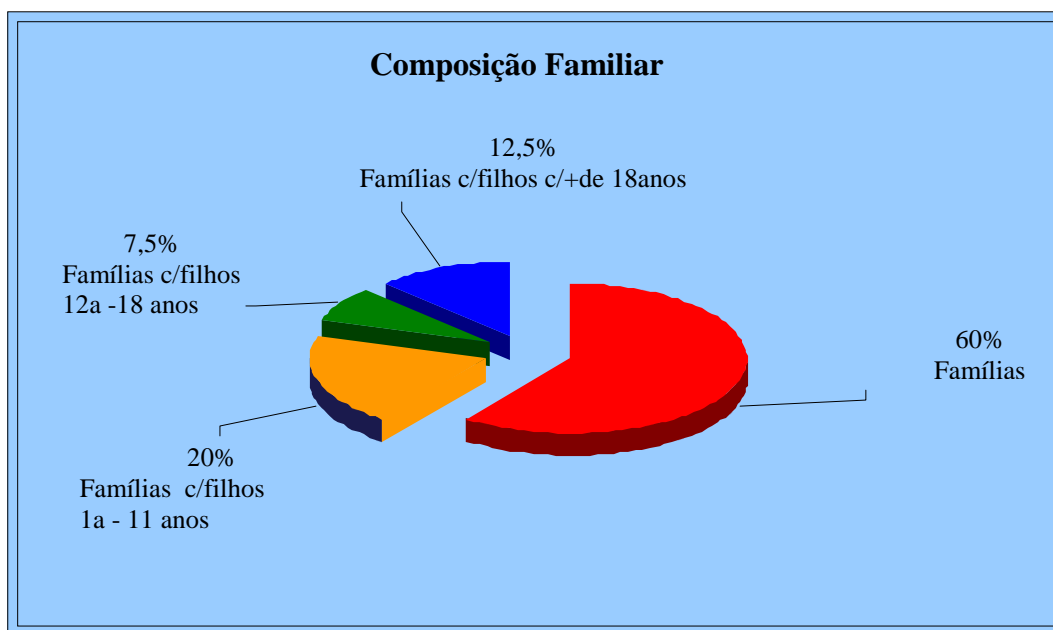
3.3.4 Situação Escolar

Na situação escolar, 5% são analfabetos, 72,5% possuem o Ensino Fundamental Incompleto, 15% representam as pessoas com Ensino Fundamental Completo e apenas 7,5% compõe o grupo das pessoas com Ensino Médio Completo. Os dados indicam baixa escolaridade da população pesquisada.



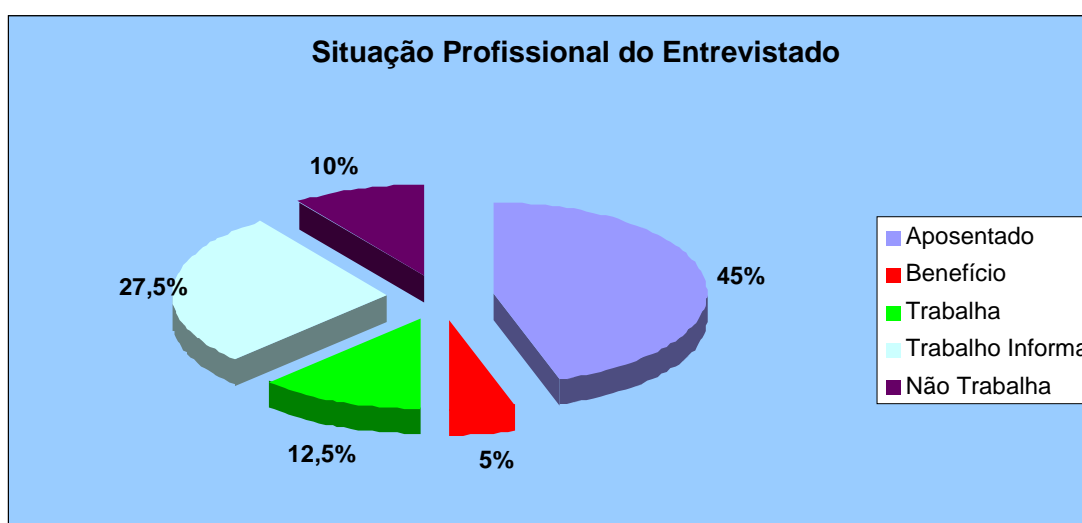
3.3.5 Composição Familiar

Quanto à composição familiar 60% das famílias não possuem mais filhos em casa, apenas 20% possuem filhos menores de 12 anos, 7,5% tem filhos de 12 a 18 anos e 12,5% tem filhos com mais de 18 anos.



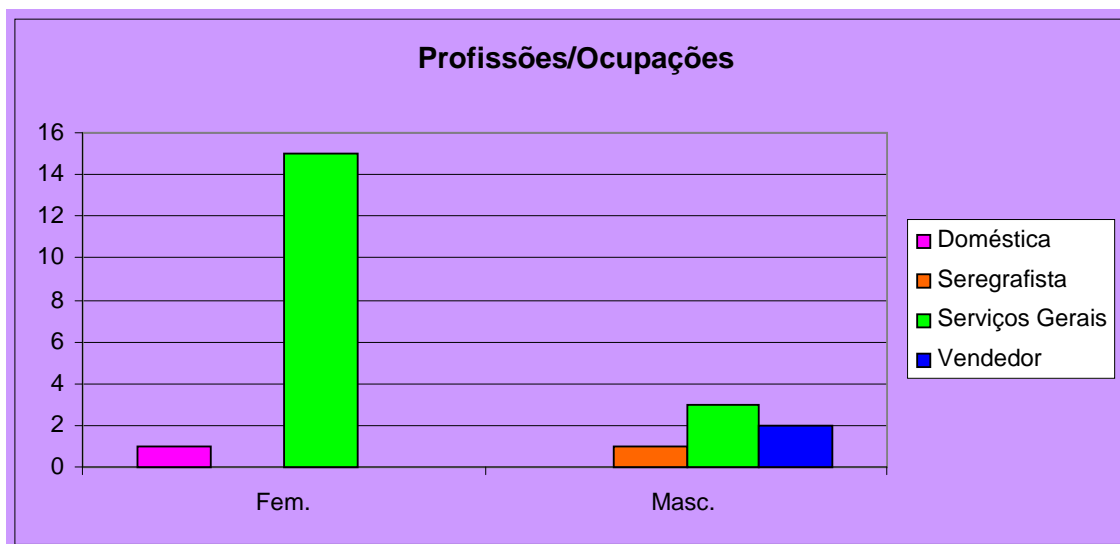
3.3.6 Situação Profissional

A situação profissional dos pesquisados é representada por 50% que é a soma das categorias aposentados e benefícios, 12,5% por um grupo que trabalha com carteira registrada, 27,5% possuem renda no trabalho informal. Apenas 10% desta população não trabalha.



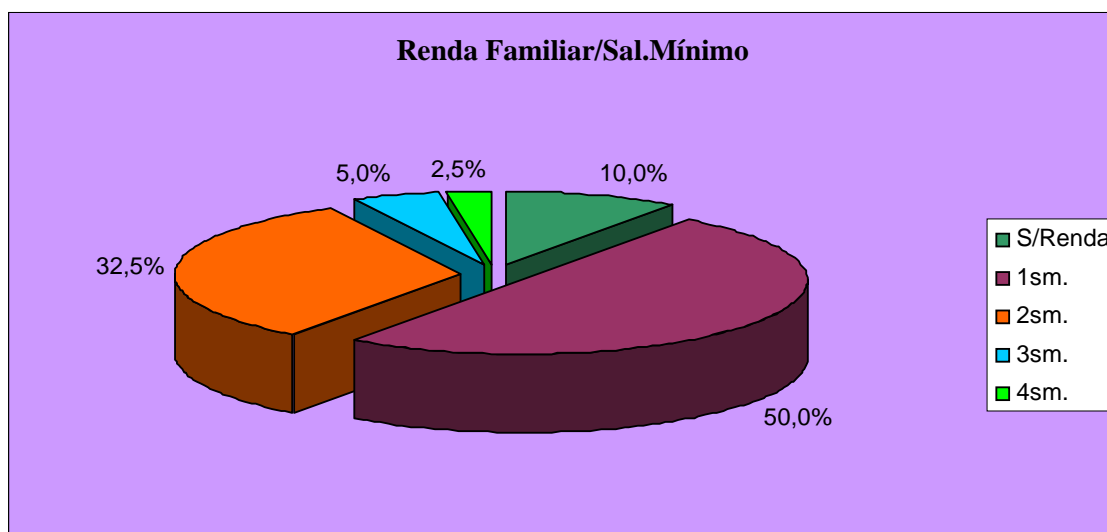
3.3.7 Tipos de Ocupações/ Profissões

Em relação às ocupações e profissões da população, excluindo-se os aposentados, o gráfico demonstra uma concentração de 45% que trabalha em serviços gerais e 10 % que representa as profissões de doméstica, vendedor e serigrafista.



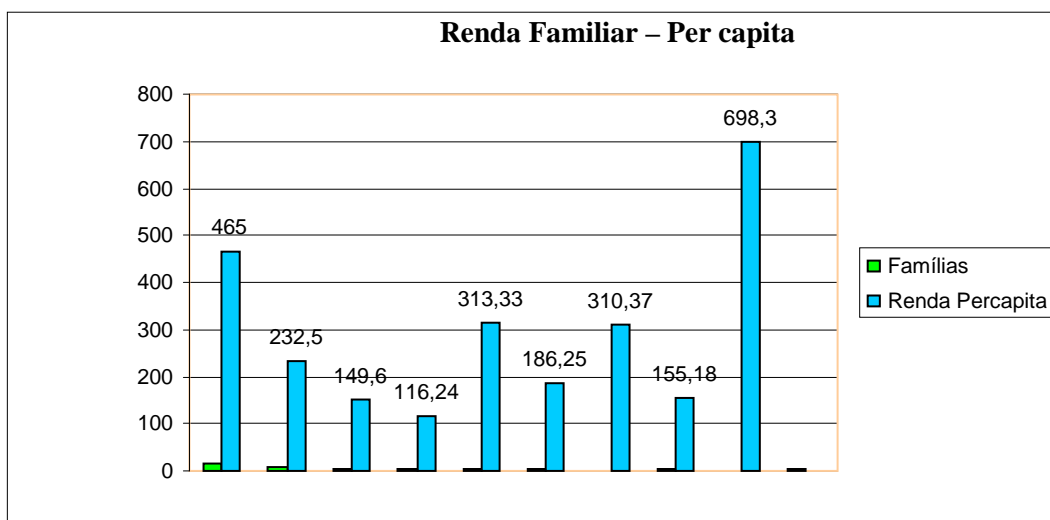
3.3.8 Renda da Família

A maioria da população pesquisada, 50% recebem 1 sm., 32,5% recebem 2 sm., 5% recebem 3 sm. Apenas 2,5% recebem 4 sm e 10% não possuem renda.



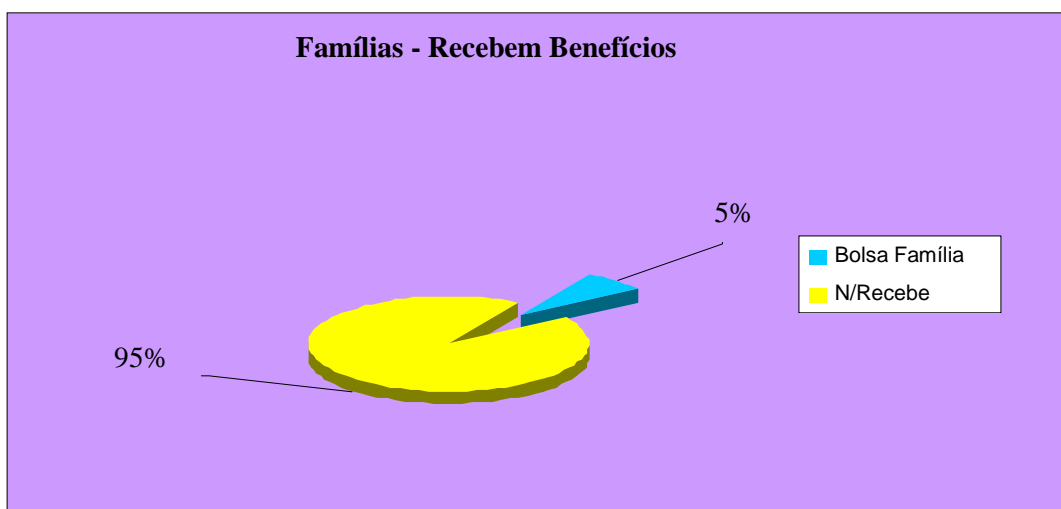
3.3.9 Renda Per Capita Familiar

Da população entrevistada, 40% tem a renda per capita de 1 salário mínimo, 47,5% apresentam renda abaixo de um salário mínimo, 2,5% tem a renda per capita de um salário e meio e 10% não apresentam renda. A renda familiar per capita é baixa, mas encontra-se acima da linha da pobreza, conforme os parâmetros indicados pelo Governo Federal em seus Programas Sociais.



3.3.10 Recebem Benefícios

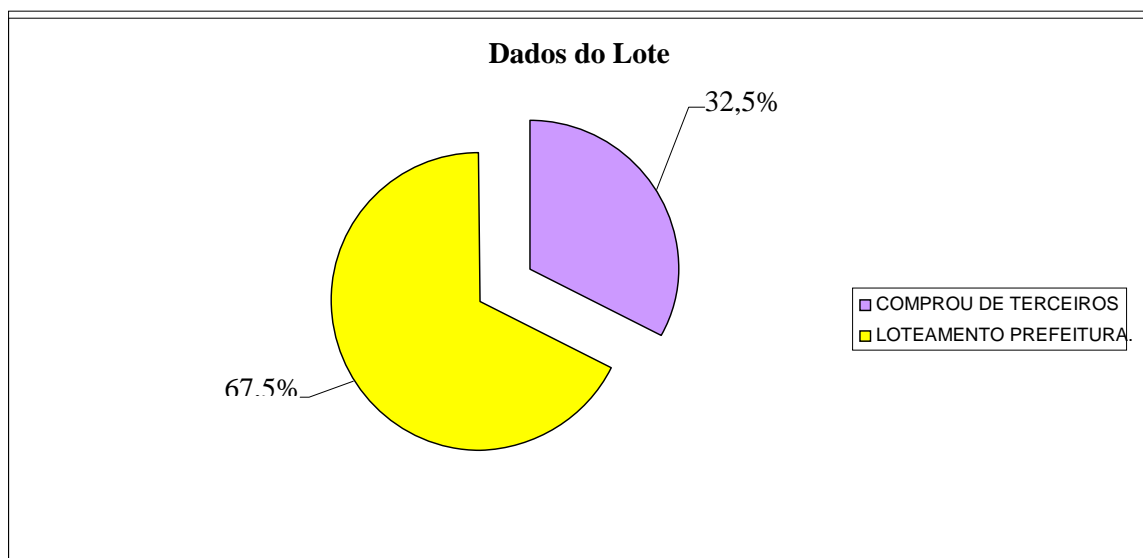
Relativo ao benefício Bolsa Família, 95% da população pesquisada não dependem deste benefício, apenas 5% recebem o Bolsa Família e depende dele para o sustento da família. Esse dado nos indica uma autonomia das famílias em relação aos seus gastos.



3.3.11 Dados do Lote

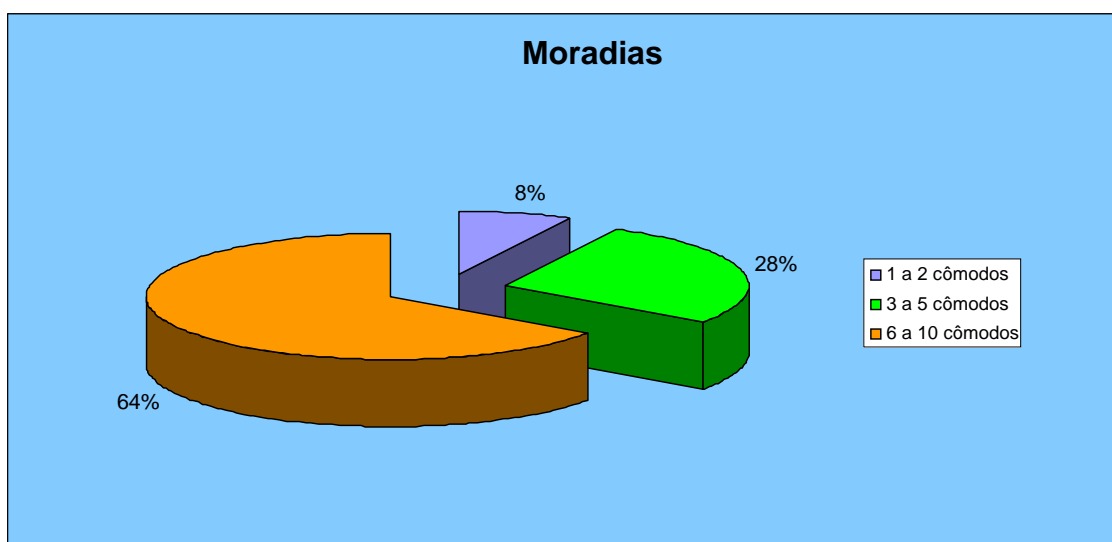
Relativo ao lote constatamos que grande parte da população pesquisada, são moradores, inscritos no Programa Habitacional João de Barro, que participaram do mutirão para construir suas casas. A porcentagem de 32,5% comprou o lote e a casa dos primeiros moradores inscritos no Programa João de Barro.

Todos os entrevistados têm a condição de quitado o seu lote.



3.3.12 Número de Cômodos das Moradias

Os dados coletados apontam que apenas 8% da população pesquisada mantém a casa com um a dois cômodos, 25% de três a quatro cômodos e 42,5% com sete a dez cômodos. Os dados demonstram que apenas uma família mantém a casa como projeto original, sendo um cômodo e um banheiro externo.



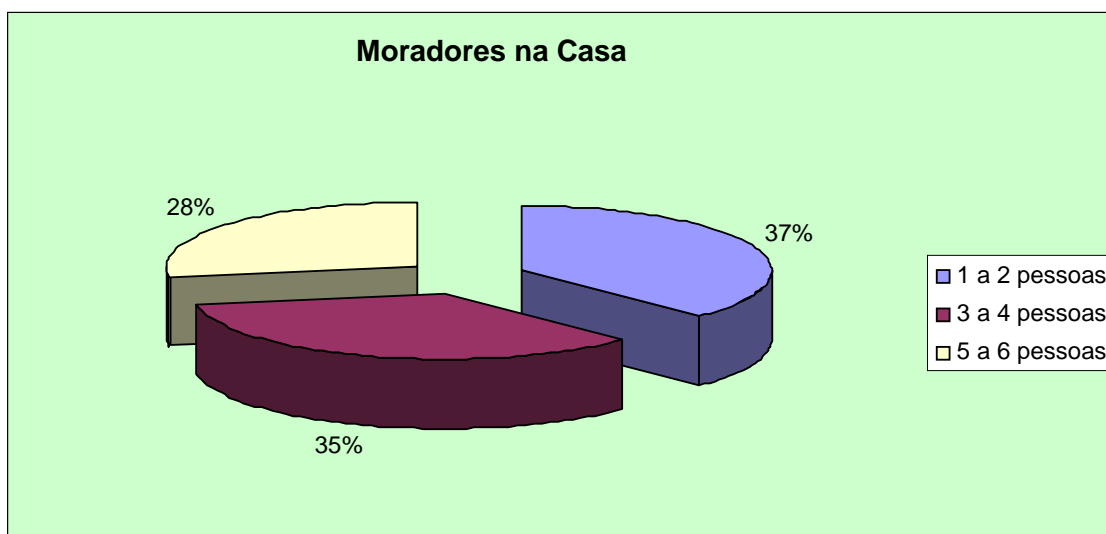
3.3.13 Instalações Sanitárias

Das famílias pesquisadas apenas uma não possui sanitário interno a casa.



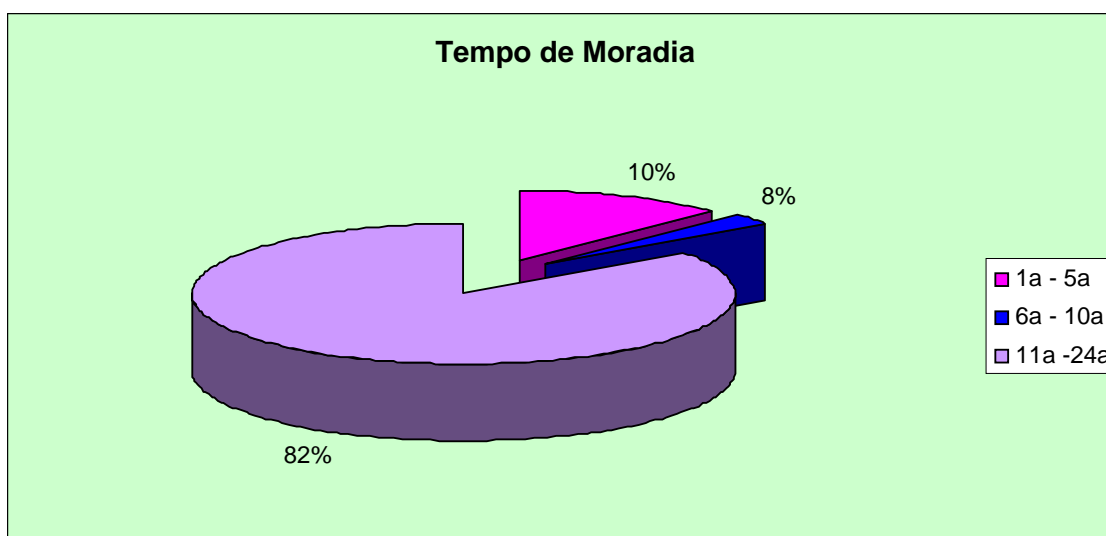
3.3.14 Número de Moradores na Casa

As famílias apresentam os seguintes dados quanto a número de moradores: 37% são compostas por um a dois moradores, 35% de três a quatro moradores e 28% possuem de cinco a seis moradores na casa.



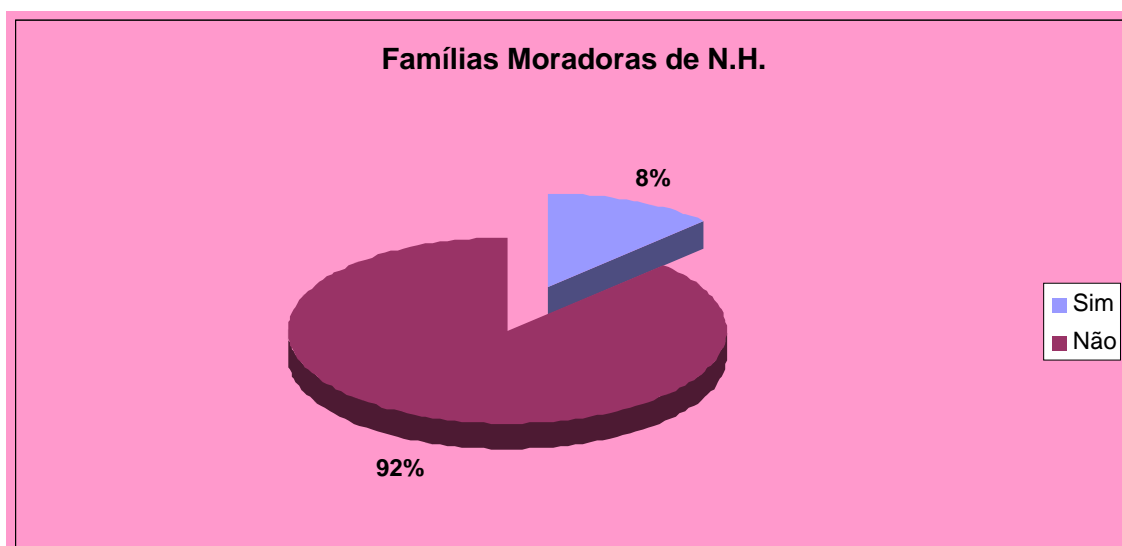
3.3.15 Tempo de Moradia no Loteamento Kephas

Em relação à média de tempo de moradia no Loteamento Kephas: 8% das famílias moram entre 1 a 5 anos, 10% moram entre 6 a 10 anos e 82% moram acima de dez anos no loteamento. Constatamos que apenas 8% dessa população reside nesta comunidade nos últimos cinco anos. A porcentagem de 92% moram há mais tempo, o que demonstra uma estabilidade de endereço dos moradores, bem como uma porcentagem pequena de migrações para esta comunidade.



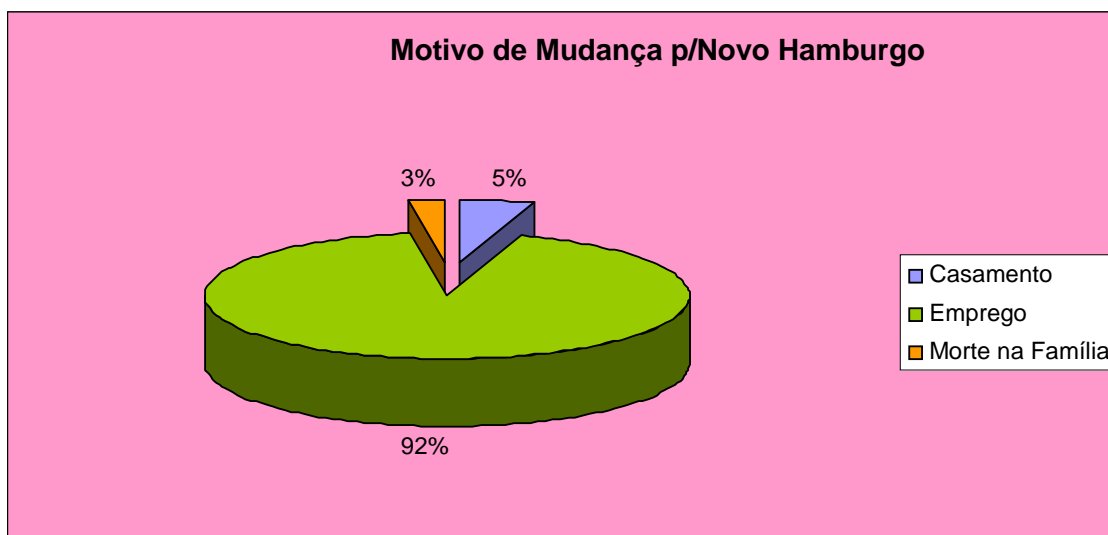
3.3.16 Famílias Moradoras de Novo Hamburgo

A pesquisa revelou que grande parte da população do Loteamento Kephas é oriunda de outras cidades e apenas 8% são moradoras de Novo Hamburgo, quando na ocasião da inscrição para o Programa João de Barro.



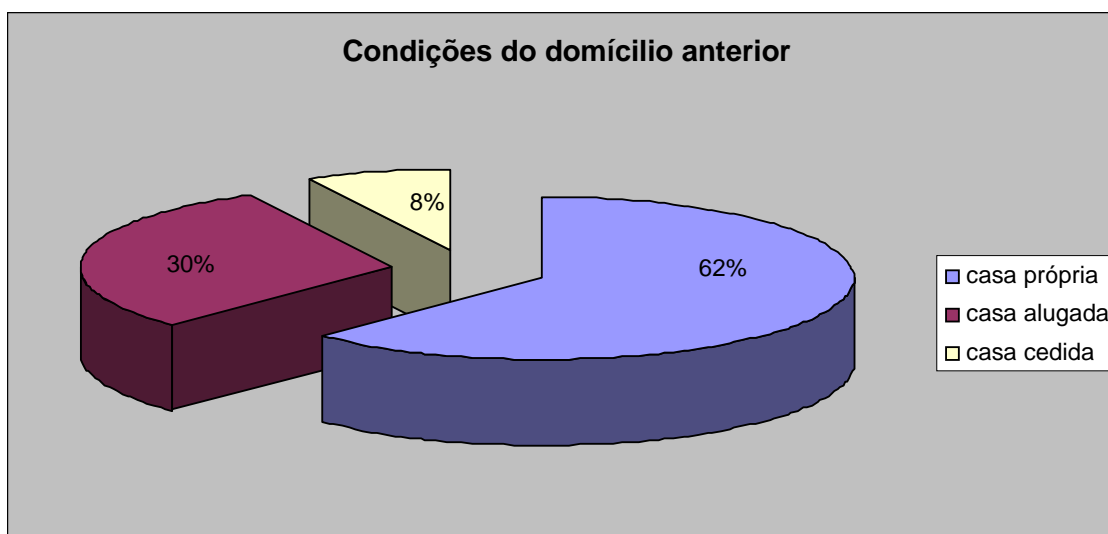
3.3.17 Motivo de Mudança para Novo Hamburgo

Em relação ao motivo da mudança para Novo Hamburgo, 92% dos entrevistados apontaram a procura de emprego como fator decisório, 8% dos entrevistados é a soma dos motivos casamento e morte na família.



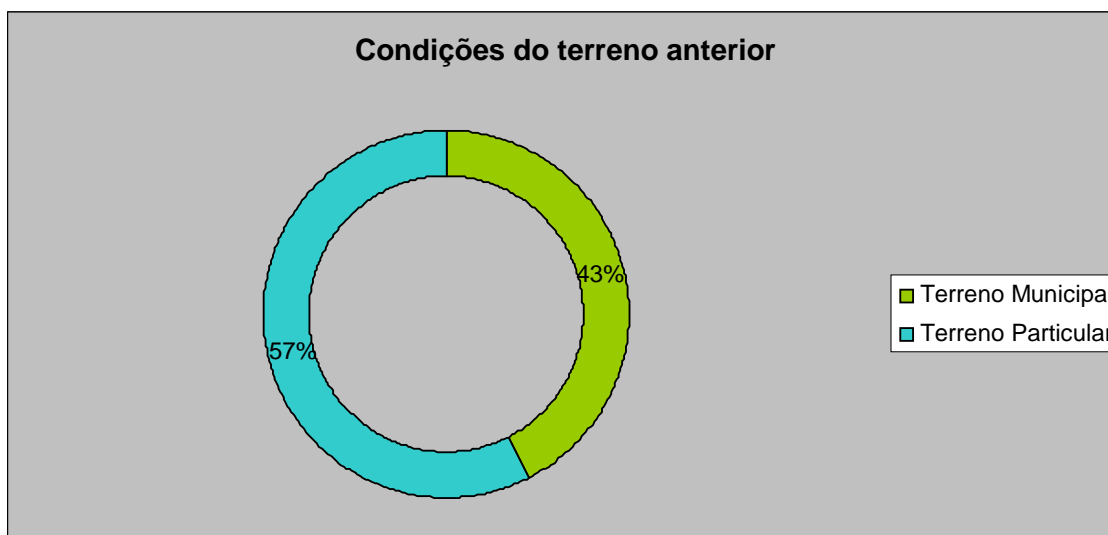
3.3.18 – Condições do Domicílio Anterior

A maioria dos entrevistados, representando 62%, moravam em casa própria antes de mudarem-se para o Loteamento Kephas, 30% das famílias pagavam aluguel e 8% moravam em casas cedidas.



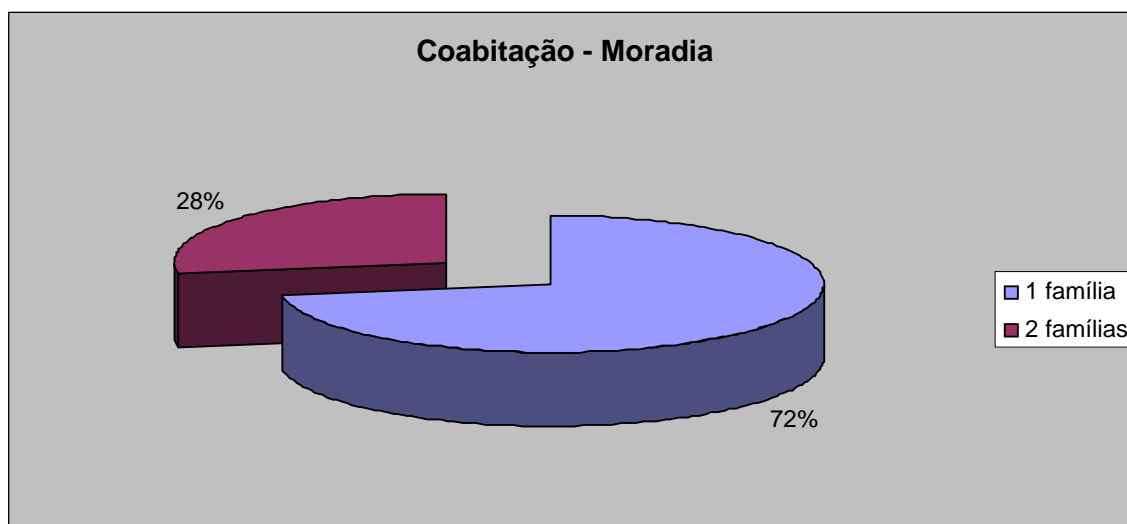
3.3.19 Condições do Terreno Anterior

Os dados apontam que 57% dos entrevistados moravam em áreas particulares antes de mudaram-se para o Loteamento Kephas e 43% da população pesquisada moravam em áreas públicas.



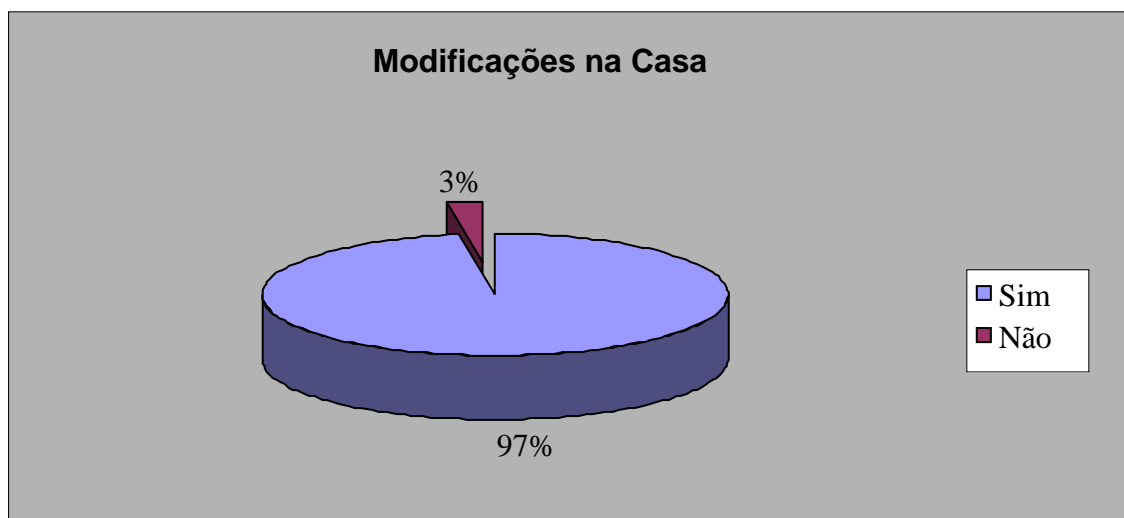
3.3.20 Coabitação

Em relação a coabitação, 72% dos entrevistados têm uma família morando na casa, 28% apresentam a condição de coabitação com duas famílias morando na casa.



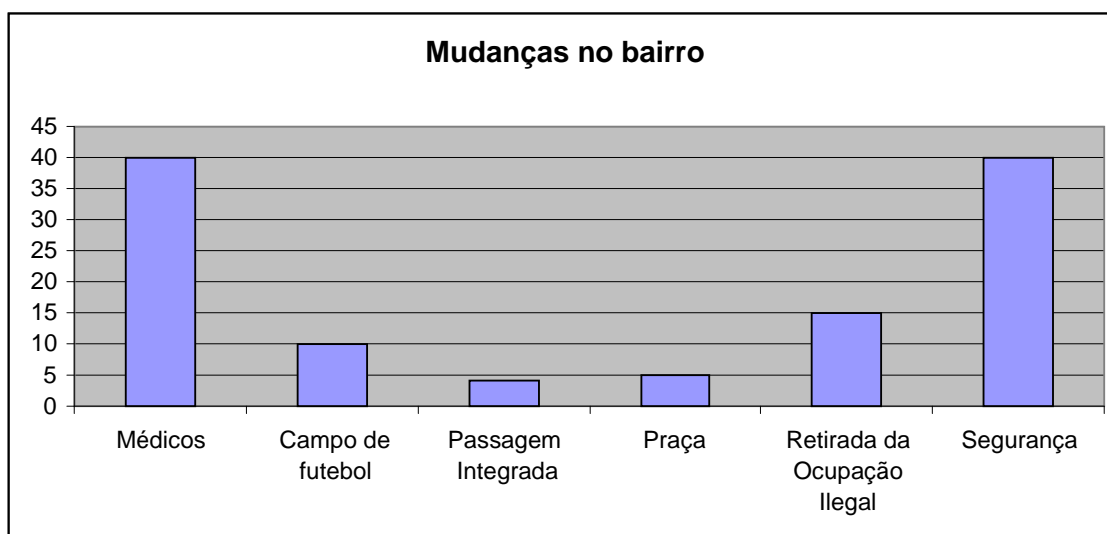
3.3.21 Modificações na Casa

Os dados apontam que 97% dos entrevistados fizeram mudanças em suas casas, ampliaram número de cômodos, ampliaram com áreas, sobrepiso entre outros aumentos de peças.



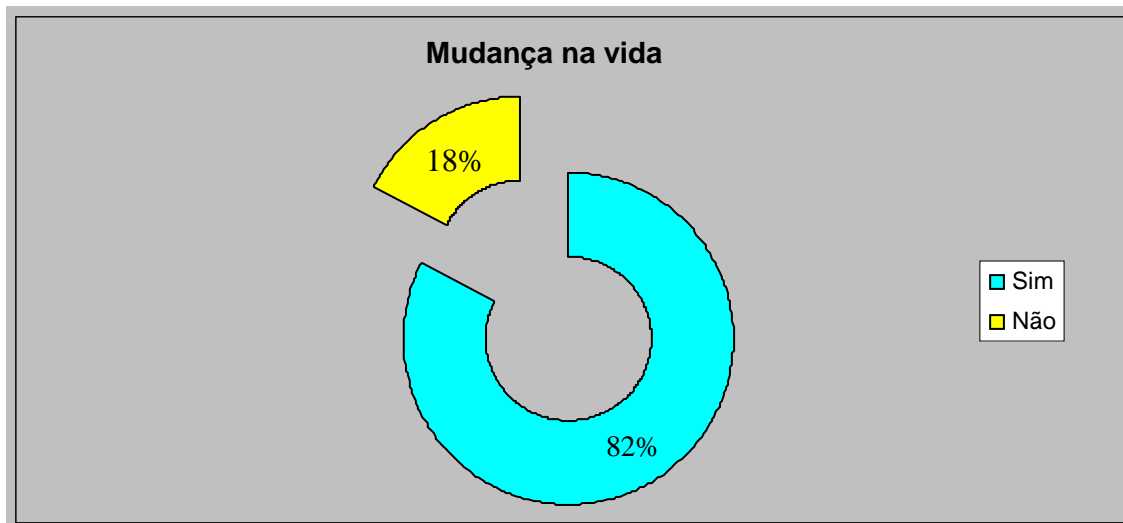
3.3.22 Mudanças no Bairro

Em relação às mudanças necessárias apontadas pelos entrevistados, os itens mais citados foram médicos e segurança que apresentam a porcentagem de 100%. Outro dado apontado por 37,5% dos entrevistados é o pedido da retirada de uma ocupação ilegal de área, que fica em frente ao loteamento. Dessa população pesquisada, 25% quer campo de futebol, 12,5% apontaram a falta de uma praça de lazer e 10% citaram o item passagem integrada como outra necessidade para o bairro.



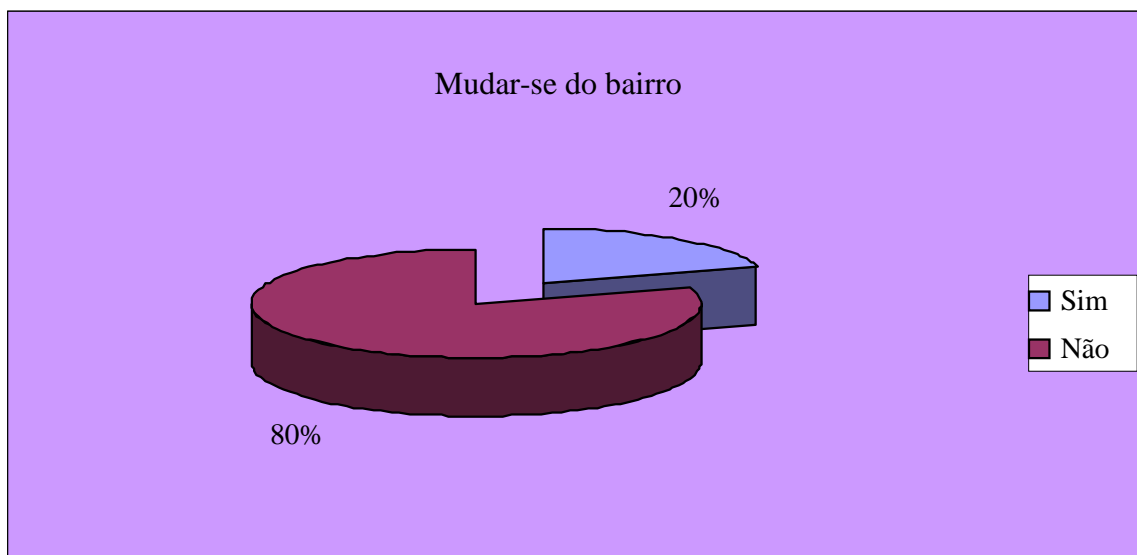
3.3.23 Mudança de Vida

A maioria dos moradores revelaram que houve melhora em suas vidas a partir da mudança de endereço para o loteamento Kephas. Apenas 18% declarou que não percebeu mudança de vida em função da troca de endereço para o Loteamento Kephas



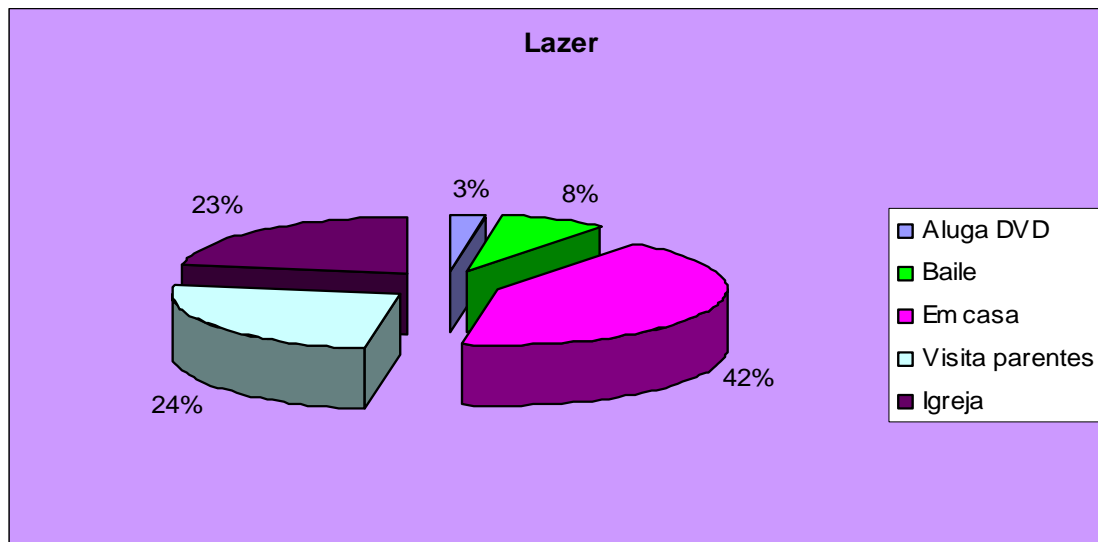
3.3.24 Mudar-se do Loteamento

Apenas 20% dos entrevistados manifestaram o interesse em mudar-se do loteamento.



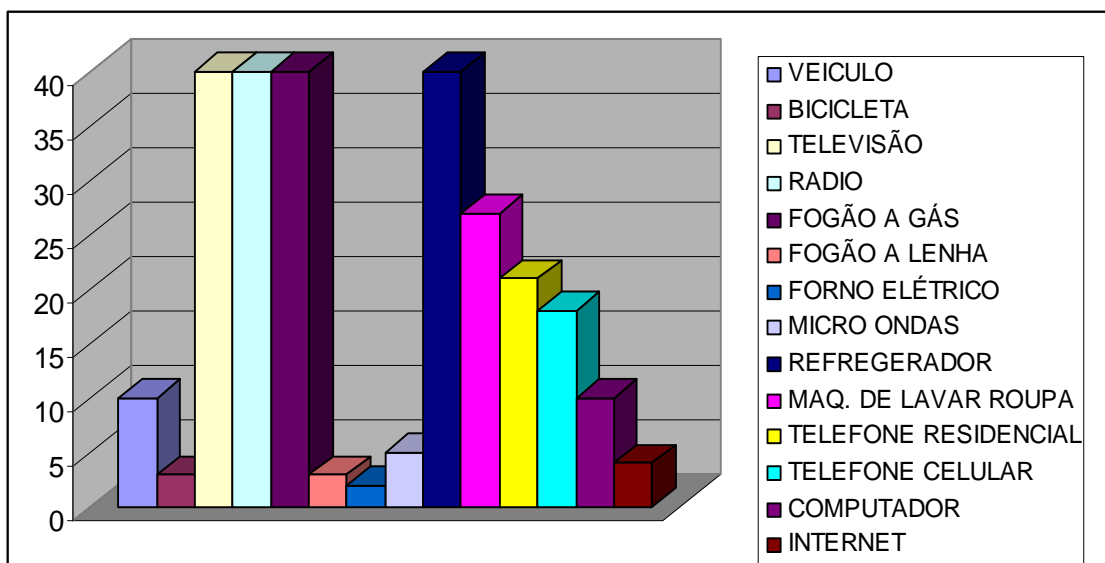
3.3.25 Lazer

Grande parte dos entrevistados ficam em casa, 24% visitam parentes, 23% têm a Igreja como uma opção de lazer, 8% frequentam bailes e 3% assistem a filmes alugados.



3.3.26 Acesso a Bens

A pesquisa revelou que 100% da população pesquisada possui os bens: televisão, rádio, fogão a gás e refrigerador, 42,5% possuem máquina de lavar roupas. A porcentagem de 18% representa a soma dos itens micro-ondas e forno elétrico, que os entrevistados possuem. Fogão a lenha é representado por 2,5% nos dados colhidos. O telefone residencial é apontado por 52,5%, o celular é representado por 45%, o computador por 25%, desses 10% possuem internet. Constatamos que a grande maioria das famílias tem acesso aos bens básicos, fogão, refrigerador, televisão e rádio.



3.4 Caracterização do Loteamento Nova Esperança

O Loteamento Nova Esperança é localizado no Bairro São José. Surgiu de uma ocupação espontânea e irregular, sendo que atualmente 400 famílias residem no loteamento.

O loteamento ocupa uma área verde de preservação, uma área municipal e uma área particular representada por sete proprietários. O loteamento possui um sistema viário formado por algumas ruas carroçáveis e becos, sem pavimentação.

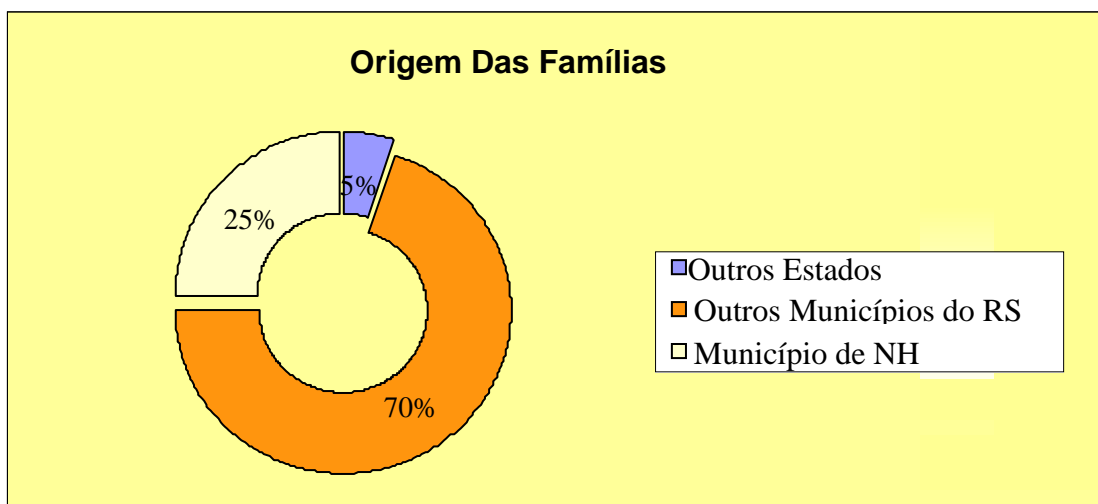
A infraestrutura de serviços básicos é precária e os lotes irregulares.

3.5 Análise de Dados do Loteamento Nova Esperança

3.5.1 Origem das famílias

O gráfico nos demonstra que 70% das famílias são provenientes de outros municípios, 25% são de Novo Hamburgo. Percebe-se uma redução no percentual que aponta famílias oriundas de outros estados quando comparadas com as famílias do Loteamento Kephas. Com essa constatação, podemos considerar que a população migrante de outros estados tem avaliado a região antes de enfrentarem as mudanças de domicílio.

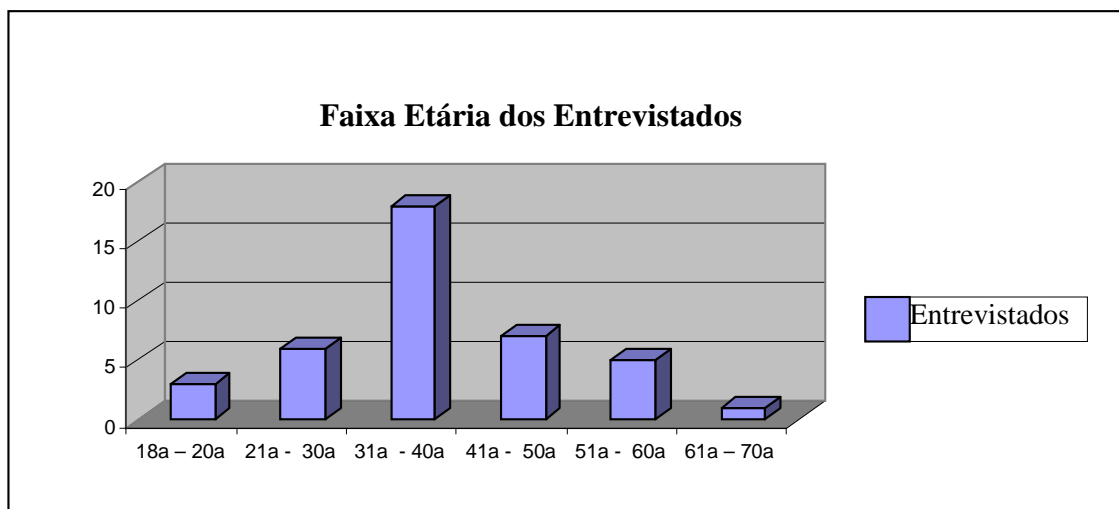
Os migrantes de municípios vizinhos, como verificamos no gráfico, ainda consideram o Município de Novo Hamburgo uma alternativa viável para melhorar as condições de vida.



3.5.2 Faixa Etária Dos Moradores

Em relação a faixa etária da população pesquisada, os dados revelam que 67,5% apresentam idade inferior a 40 anos e 32,5% apresentam idade superior a 40 anos.

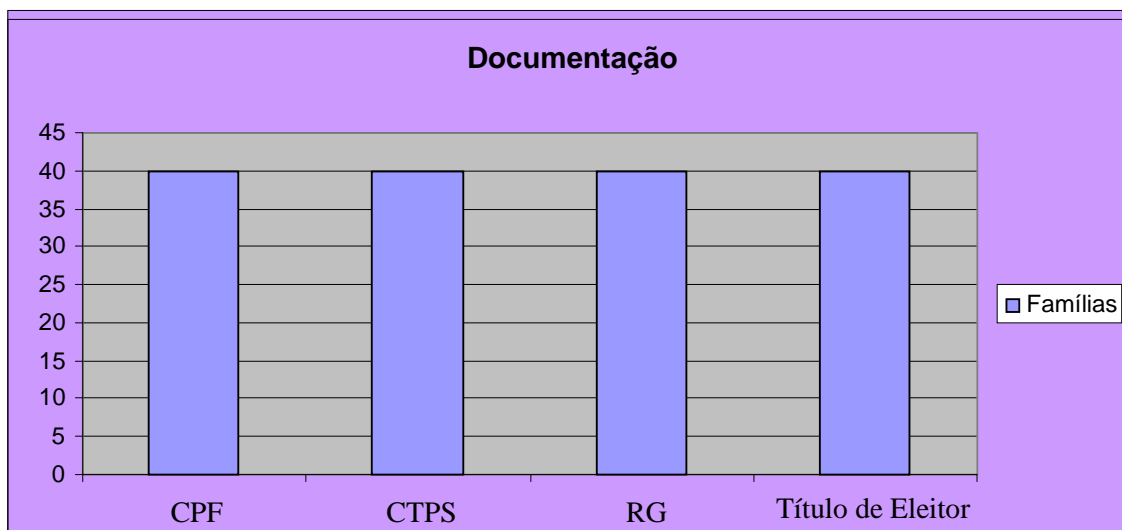
O índice de 67,5% das idades demonstra que a maioria da população pesquisada é moradora recente no Loteamento, evidenciando o pouco tempo de ocupação no Loteamento em questão.



3.5.3 Documentos

Os dados em relação a documentação dos entrevistados demonstram que 100% dos mesmos possuem os documentos para identificação pessoal. Entendemos que a população pesquisada demonstra preocupação e organização em relação aos documentos.

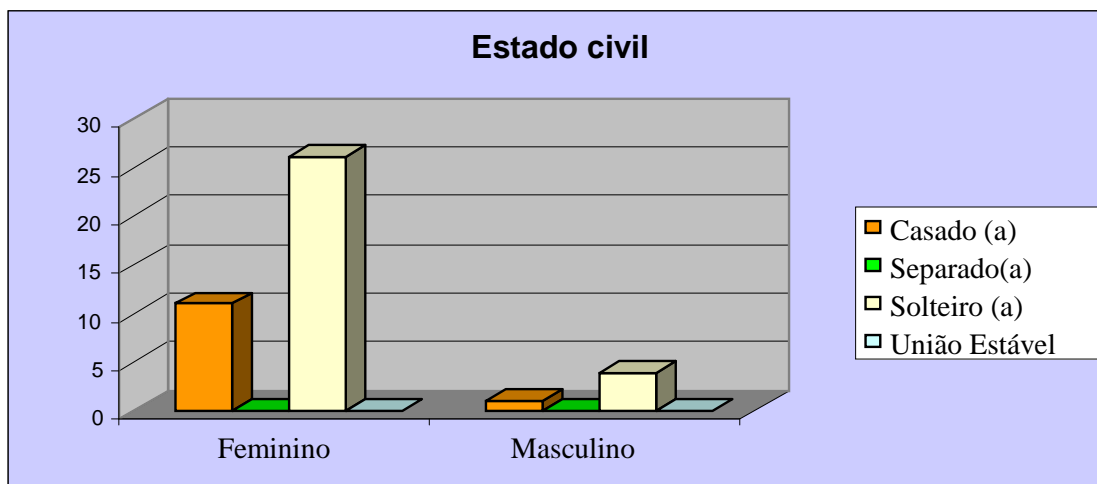
Importante salientar que, para a população de baixa renda participar de Programas Sociais do Governo Federal, como Bolsa Família, é necessário possuir documentos de identificação pessoal.



3.5.4 - Estado Civil

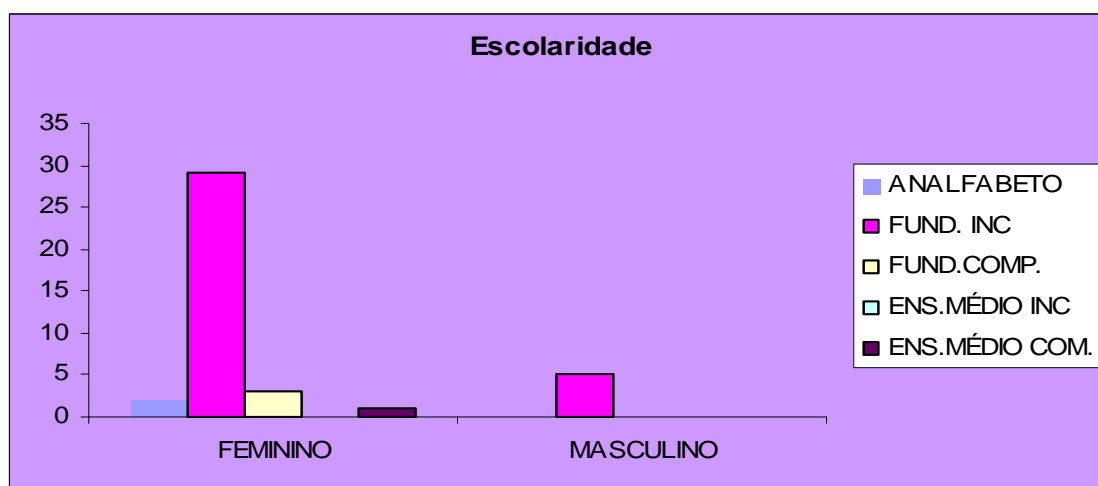
Em relação ao estado civil, 70% dos pesquisados são solteiros e 30% casados. Neste contexto não aparece a união estável e nem a situação de separados.

Considerando que a maioria dos entrevistados é do sexo feminino e por encontrarem-se na condição de sozinhas, consolida-se esse índice de solteiro.



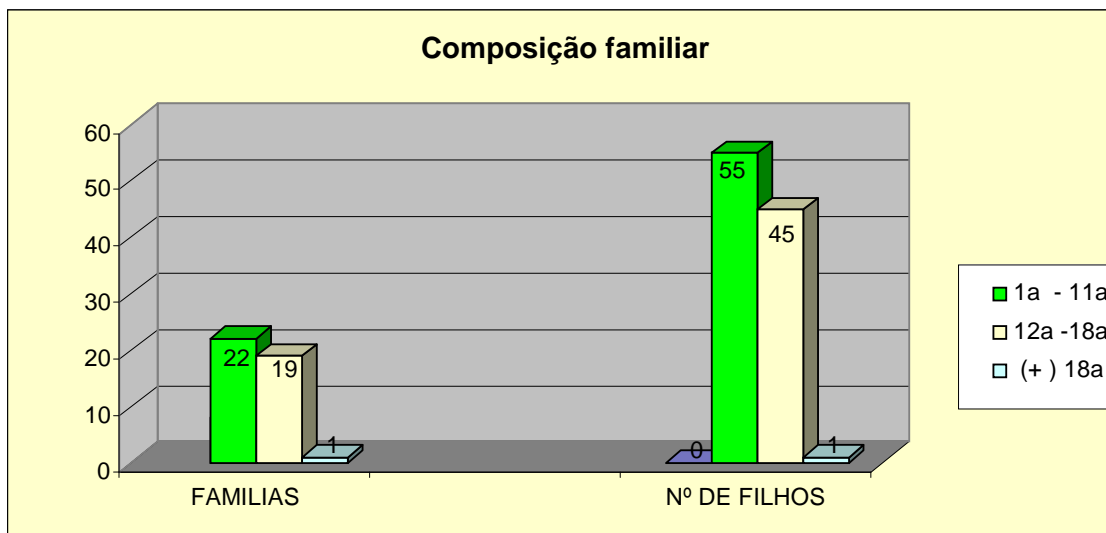
3.5.5 Situação Escolar

Na situação escolar, 5% são analfabetos, 85% possuem o Ensino Fundamental Incompleto, 7,5% representam os entrevistados com o Ensino Fundamental Completo e apenas 2,5 possuem o Ensino Médio Completo. A maioria da população pesquisada possui baixa escolaridade.



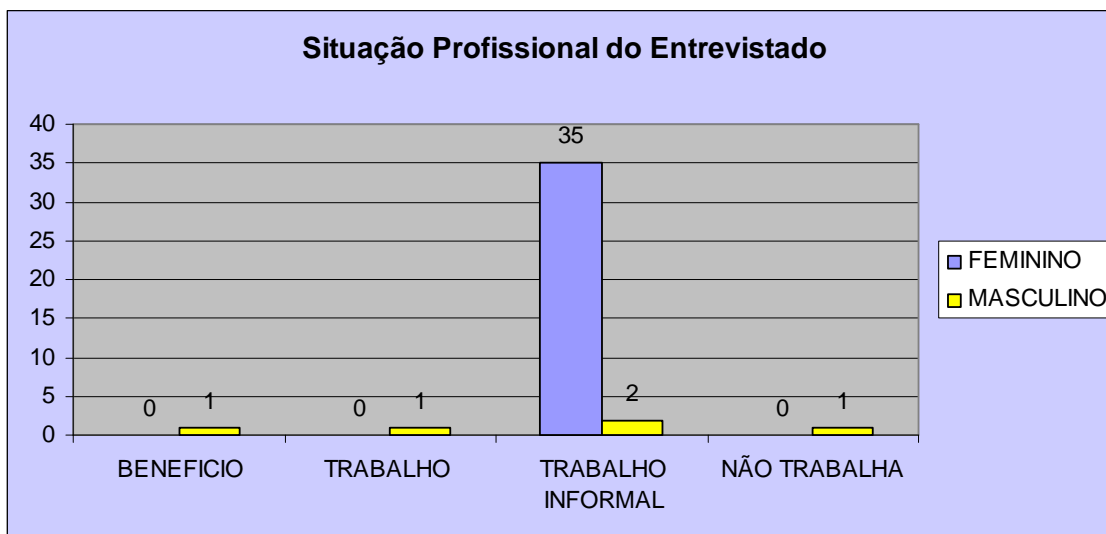
3.5.6 Composição Familiar

Quanto a composição familiar, 50% das famílias possuem filhos menores de 11 anos, 47,5% possuem filhos com idade de 12 a 18 anos e apenas 2,5% das famílias possuem filhos com mais de 18 anos. Esse dado consolida a questão da ocupação do Loteamento ser recente, tendo as famílias grande número de filhos em idade inferior a 18 anos.



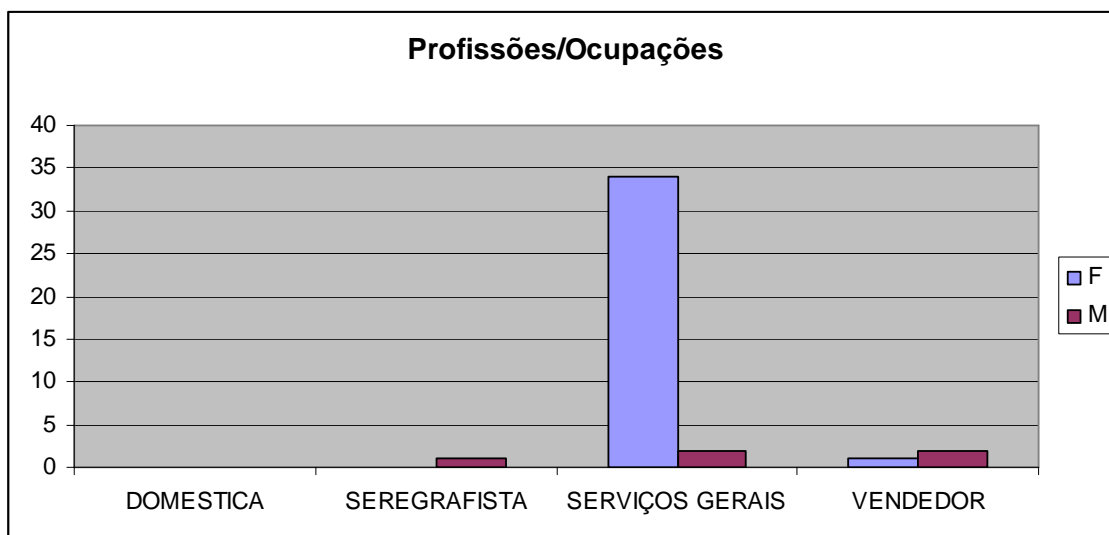
3.5.7 Situação profissional do entrevistado

A população pesquisada apresenta as seguintes categorias profissionais: 2,5% recebem benefício, 2,5% possuem um trabalho formal, 2,5% não trabalham e 92,5% possuem trabalho informal. A representação feminina é a que mais contribui para renda familiar.



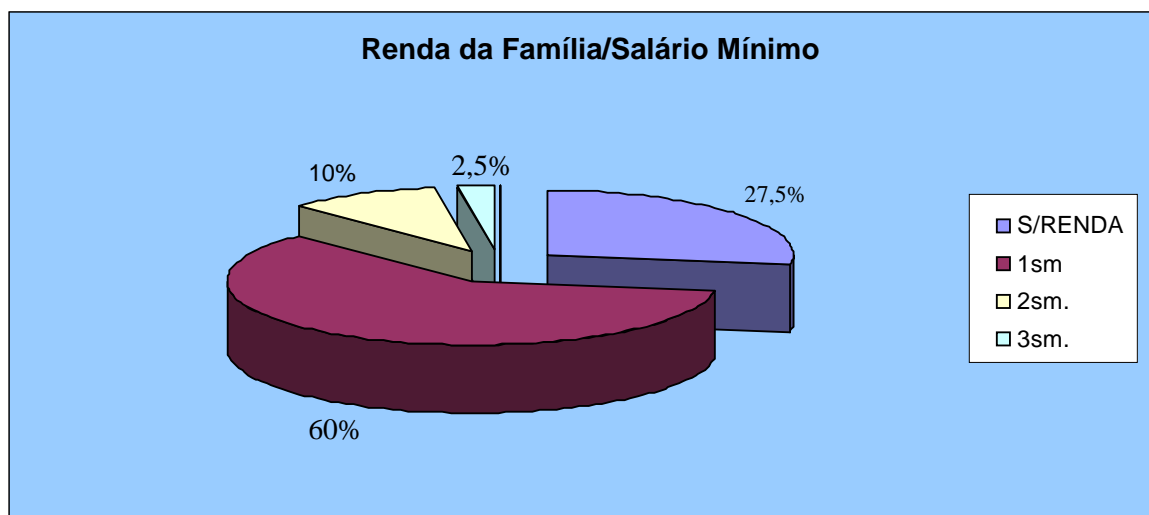
3.5.8 Profissão/Ocupações

Em relação a ocupações e profissões, a população pesquisada demonstra que 92,5% não possuem uma profissão, mas uma ocupação de serviços gerais que, segundo os entrevistados, trabalham em qualquer lugar; apenas 2,5% apontaram ter a profissão de serigrafista e 5% relataram ter a profissão de vendedor.



3.5.9 Renda da Família – Salário Mínimo

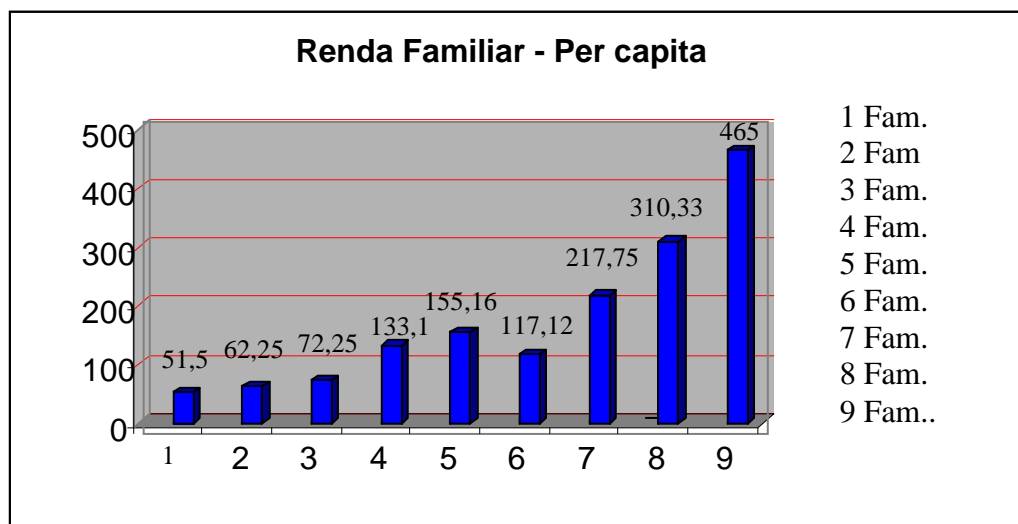
A maioria da população pesquisada, 60%, recebe 1 salário mínimo; 10% recebem dois salários mínimos; 2,5% recebem 3 salários mínimos e 27,5% não possuem renda.



3.5.10 Renda Per Capita

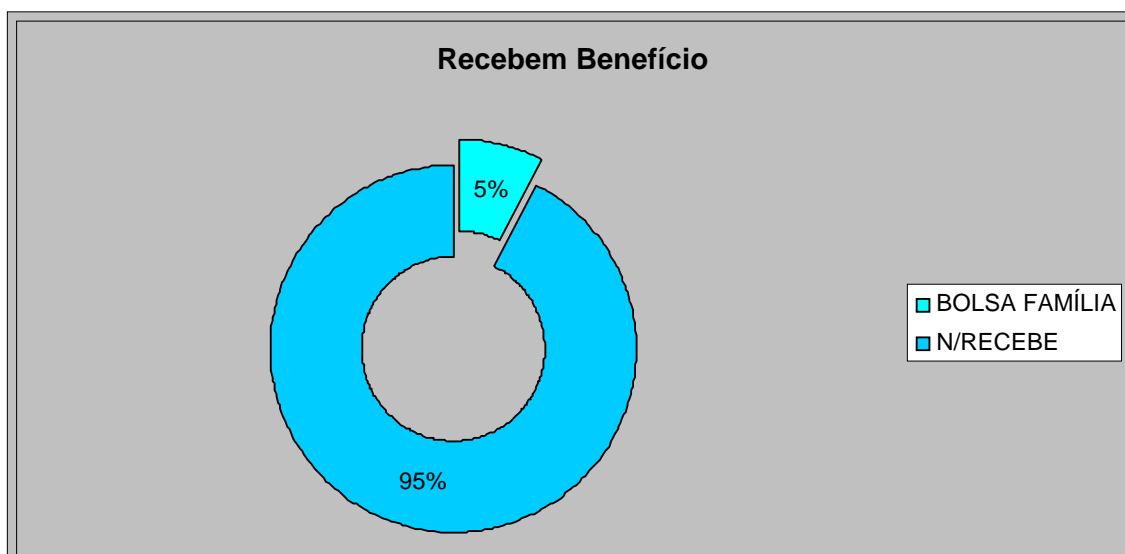
Em relação a renda per capita, 7,5% das famílias recebem um salário mínimo, 65% recebem menos de um salário mínimo e 27,5% não possuem renda.

Constata-se que a renda per capita é baixa



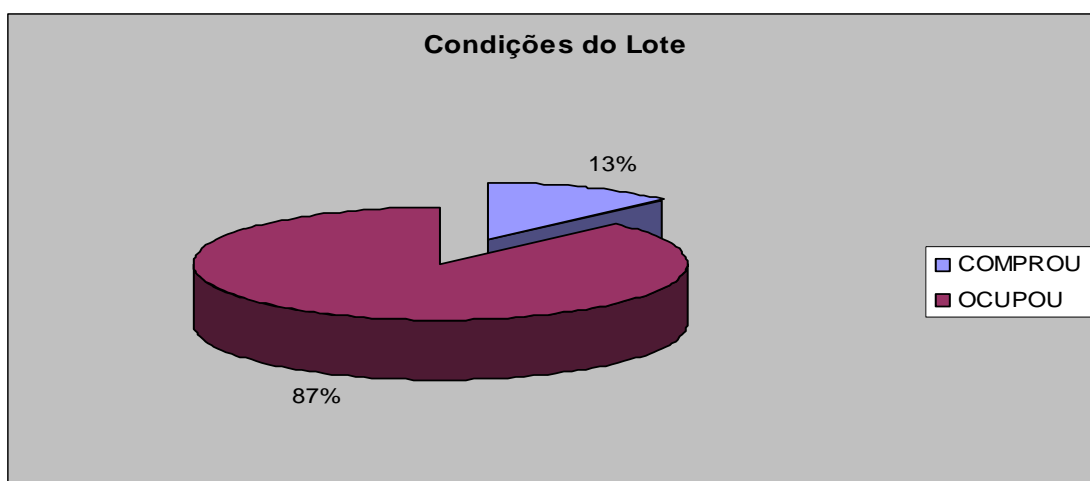
3.5.11 Recebem Benefício

Relativo ao benefício do Programa Bolsa Família, apenas 5% da população pesquisada recebe esse recurso. A porcentagem de 95% da população não recebe o recurso do Programa Bolsa Família. Quando questionados sobre por que não recebem o recurso, os mesmos alegam que não sabem o porquê, embora estejam cadastrados. Tampouco manifestam iniciativa de verificar por que não estão recebendo o benefício, revelando uma total dependência do outro, seja na representação do Município ou de alguma pessoa que interaja com a situação no qual se encontram.



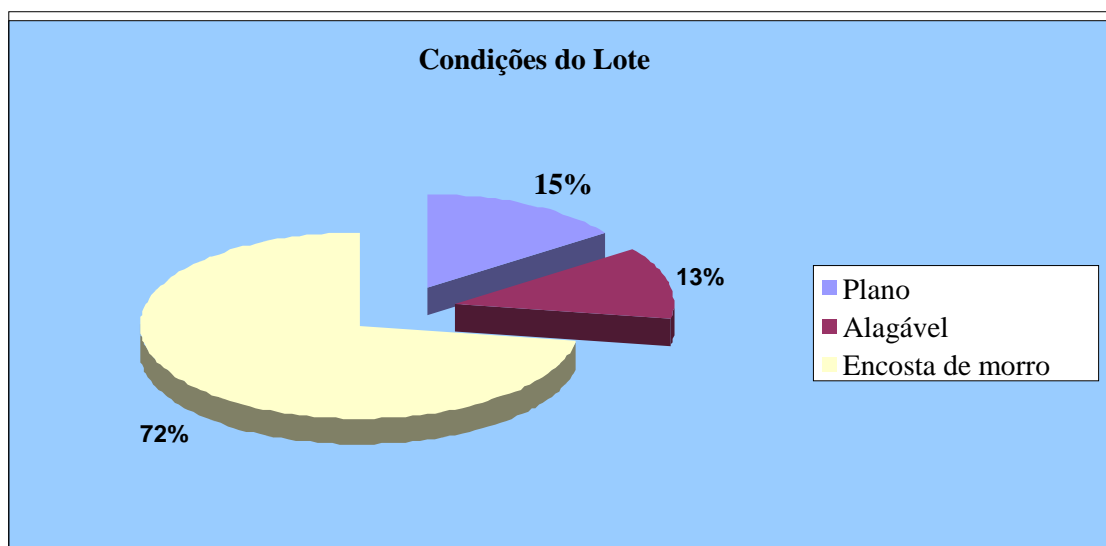
3.5.12 Dados do Lote

Constatamos que 87% da população pesquisada ocuparam o lote irregularmente, 13% manifestaram ter comprado e quitado o lote do antigo morador. A dinamicidade na qual ocorre a informalidade da compra/ocupação dos lotes revela a falta de infraestrutura da administração pública em lidar com esta questão. A situação de exclusão social em que a população de baixa renda se encontra impõe, na maioria das vezes, a venda da moradia ou ocupação do lote irregular, alternativas usadas para atenuar as necessidades.



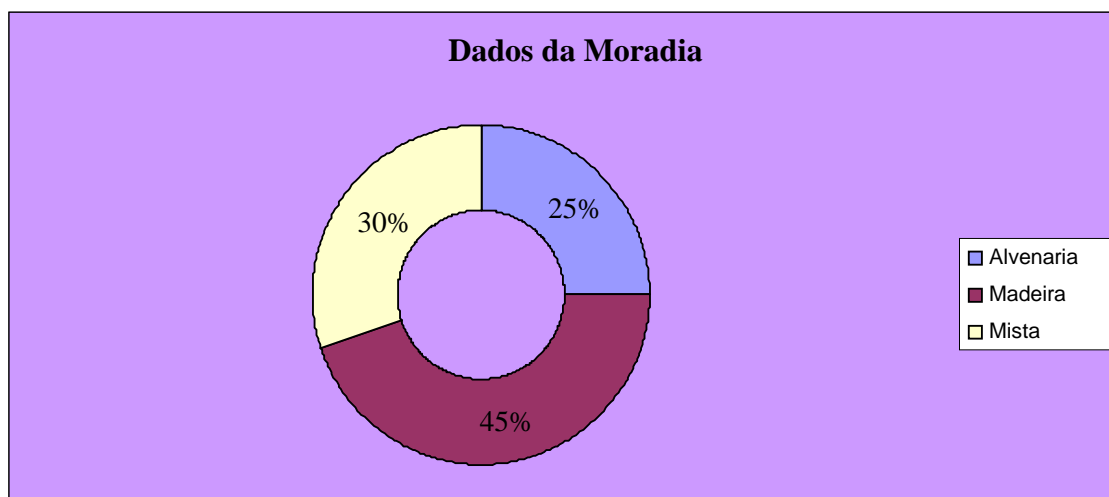
3.5.13 Condições do Lote

Os lotes encontram-se assim localizados: 13% em áreas alagáveis, 15% em áreas planas, e 72% em encosta de morro. Esse dado comprova a questão da irregularidade e precariedade no qual os moradores possuem suas habitações. Frente a esses dados cabe destacar duas situações que o Município enfrenta: dificuldade em conter a ocupação irregular dos lotes e espaços vazios para reassentamento desta população.



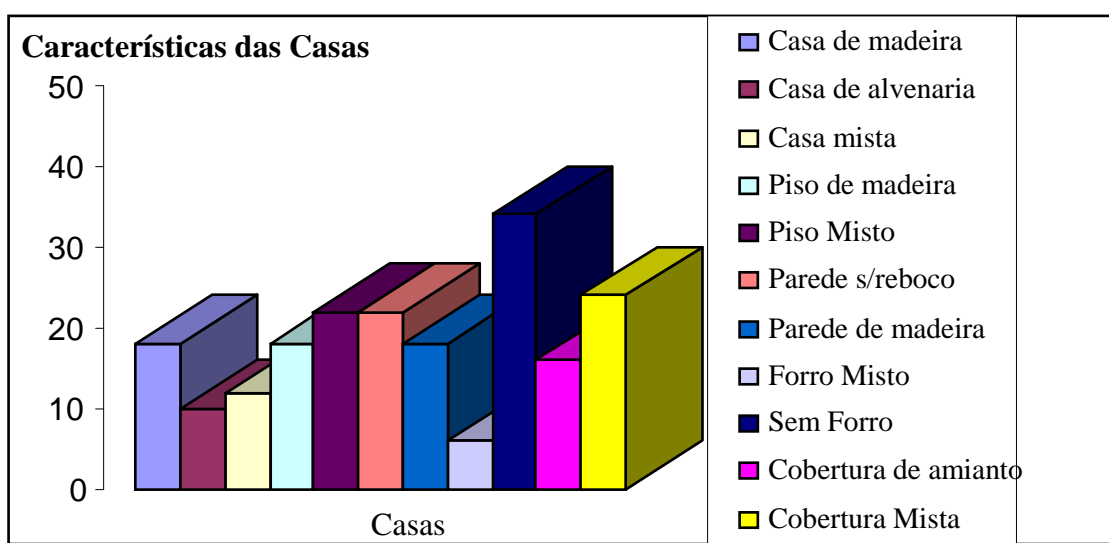
3.5.14 Dados da Moradia

As casas do Loteamento Nova Esperança apresentam três tipologias, 25% são de alvenaria, 30% são mistas, construídas com sobras de materiais de construções, e 45% das casas são de madeiras em condições precárias.



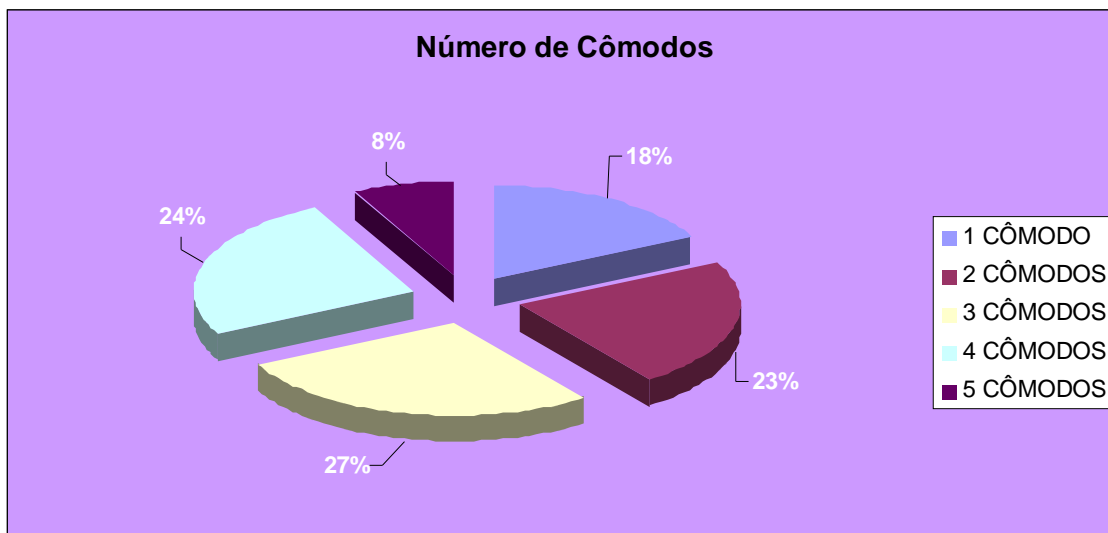
3.5.15 Materiais Utilizados nas Moradias

A precariedade das moradias é expressa pelas más condições dos materiais utilizados nas mesmas. A percentagem de 85% das moradias não possui forro; 15% possuem forro misto; 55% não apresentam reboco nas paredes; 60% possuem uma cobertura mista.



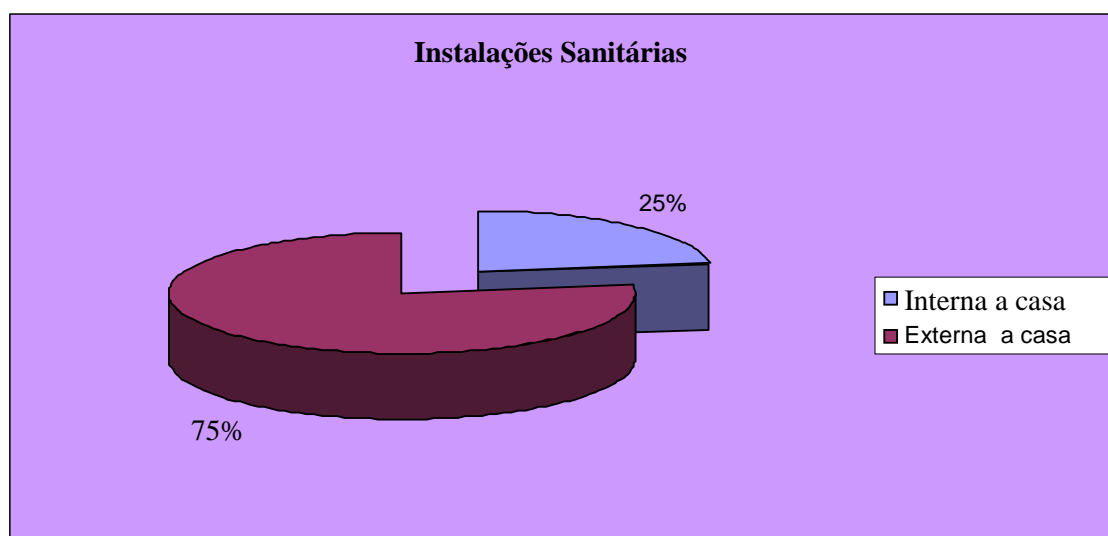
3.5.16 Número de Cômodos

Em relação ao número de cômodos, a pesquisa constatou que 18% possuem um cômodo na casa; 50% das casas apresentam de dois a três cômodos e 32% têm casas com quatro a cinco cômodos.



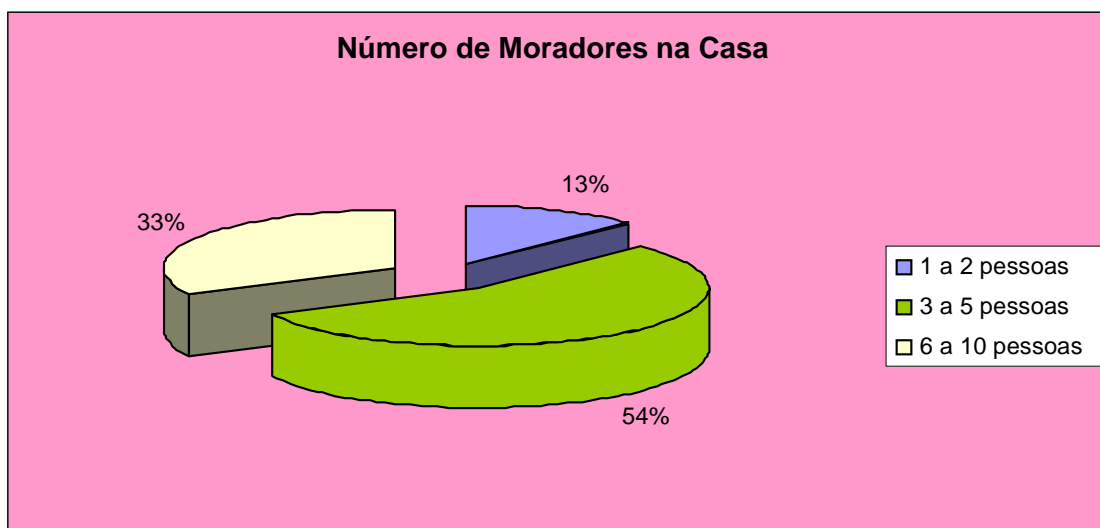
3.5.17 Instalações Sanitárias

A pesquisa constatou que 75% das moradias apresentam a instalação sanitária externa a casa e apenas 25% mantêm a mesma interna a casa. Com esse dado, consolida-se a condição de precariedade da moradia, não tendo a instalação sanitária o esgotamento básico para o funcionamento adequado.



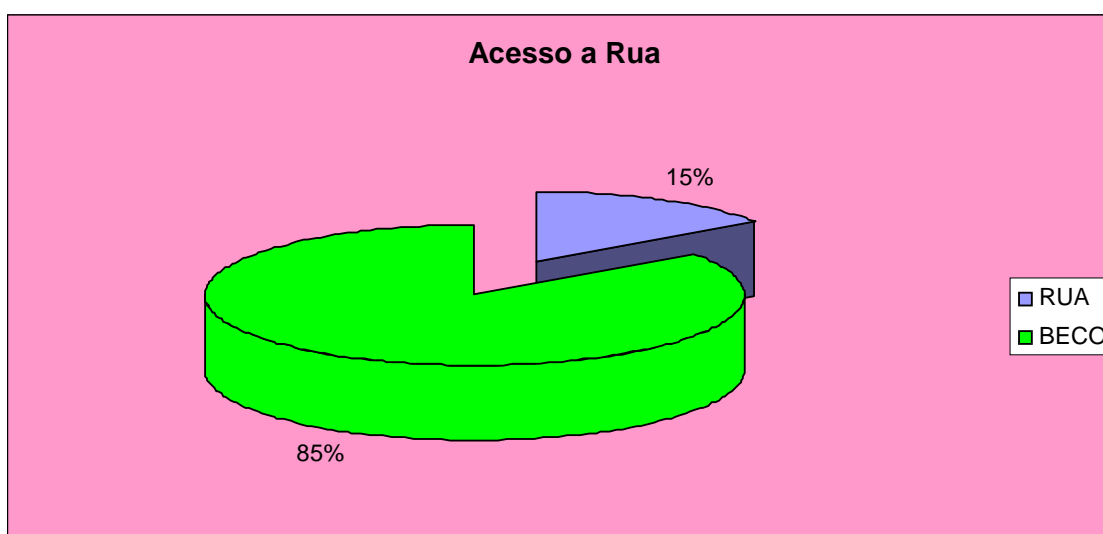
3.5.18 Número de Moradores

As famílias apresentam os seguintes dados quanto ao número de moradores: 13% são compostas por um a dois moradores, 54% de três a cinco moradores, 33% de seis a dez moradores. Em relação ao número de cômodos, constatamos que as casas são relativamente pequenas para o número de moradores.



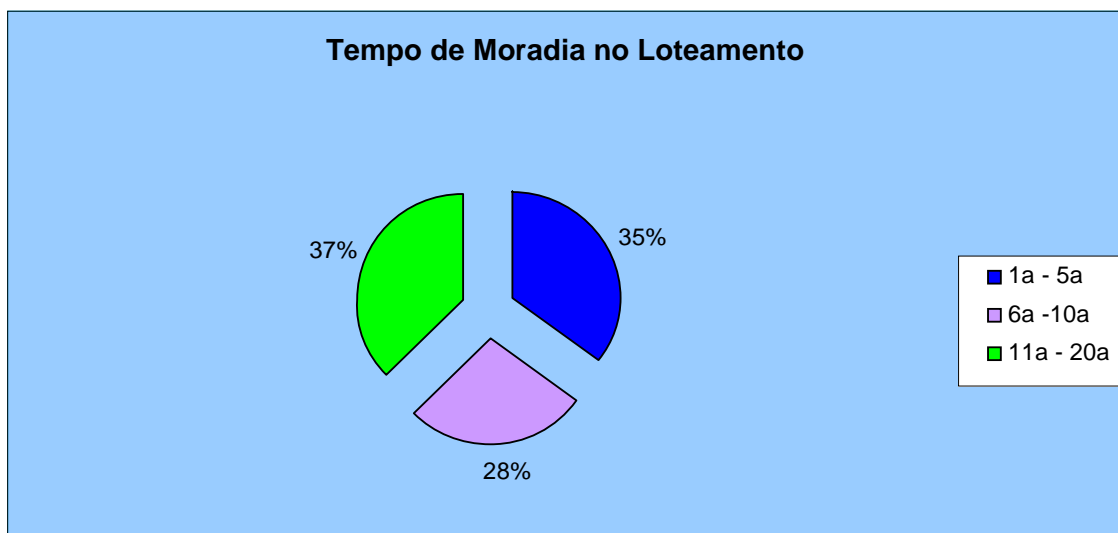
3.5.19 Acesso ao Lote

A maioria das famílias pesquisadas, representando um valor de 85%, tem acesso a sua moradia através de becos, somente 15% têm rua em frente a casa.



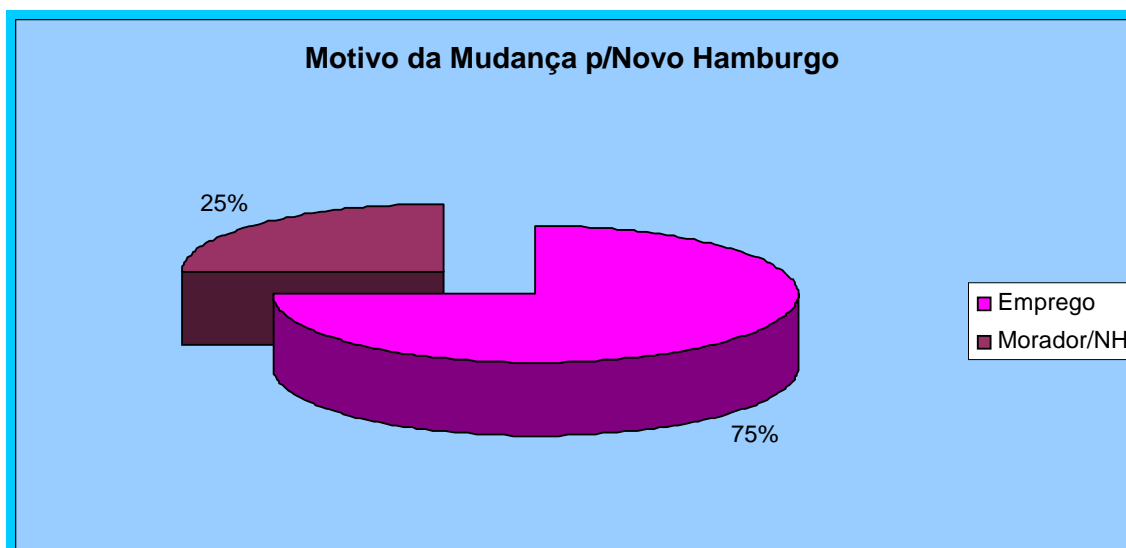
3.5.20 Tempo de Moradia no Loteamento Nova Esperança

Em relação a média de tempo de moradia no Loteamento Nova Esperança: 35% das famílias moram entre 1 a 5 anos; 28% residem de 6 a 10 anos e a porcentagem de 37% representa os residentes de 11 a 20 anos. O gráfico demonstra que a maioria das famílias reside no Loteamento há pouco tempo.



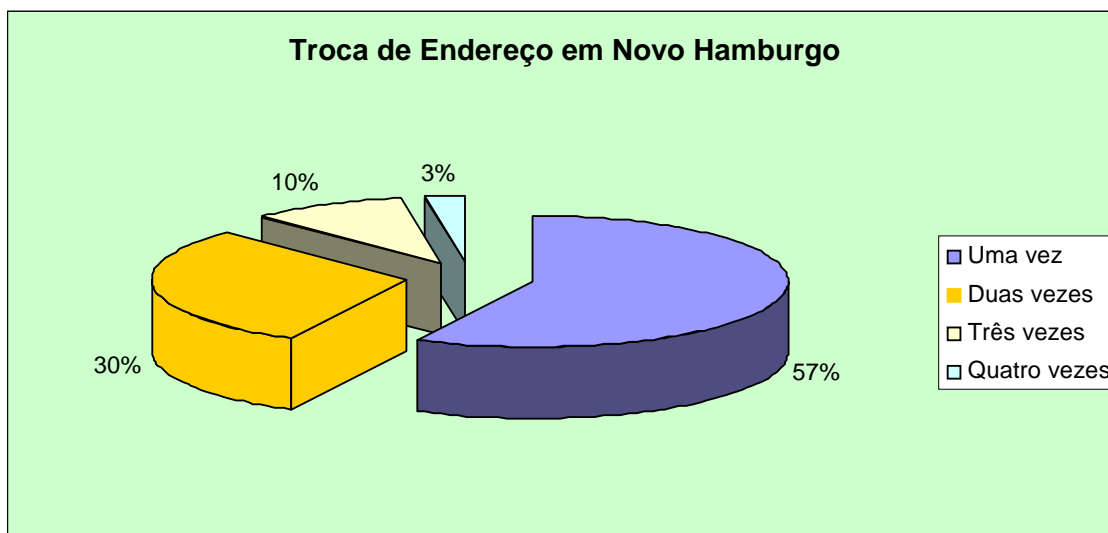
3.5.21 Motivo de Mudança para Novo Hamburgo

A justificativa para mudança da maioria dos entrevistados foi a procura de emprego.



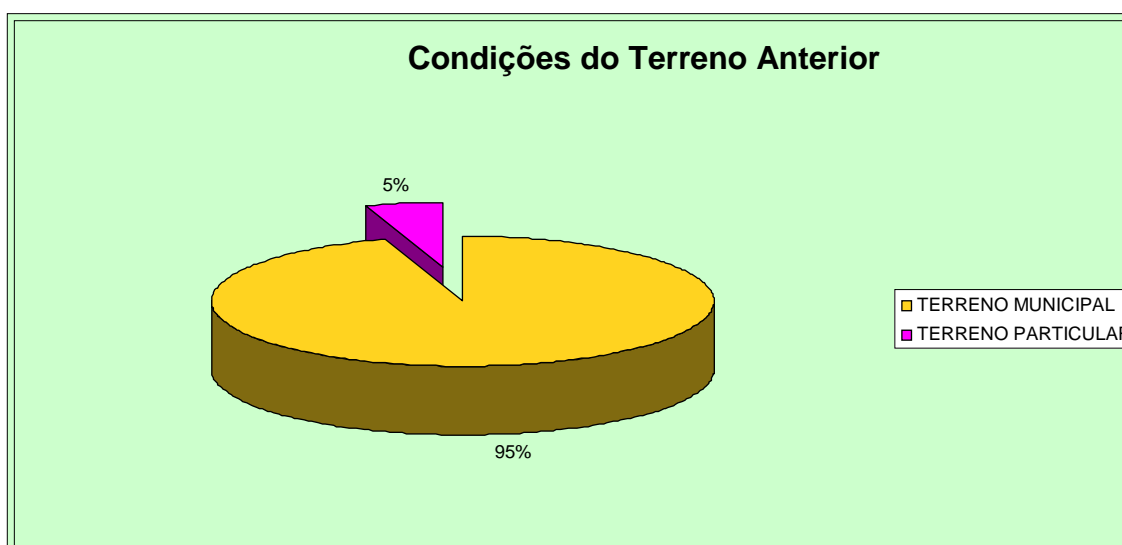
3.5.22 Troca de Endereço em Novo Hamburgo

Em relação a trocas de endereço da população pesquisada, verificou-se que 43% mudaram-se de duas a quatro vezes de endereço. Essas mudanças de endereço estão relacionadas a vendas das casas ou aos pedidos de reintegração de posse da área na qual a população pesquisada ocupou irregularmente o lote.



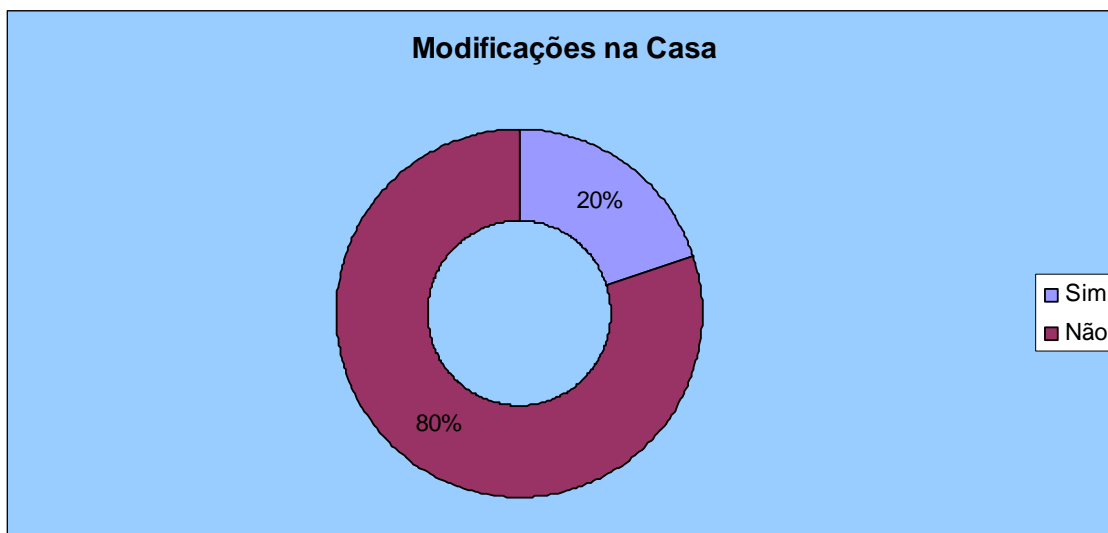
3.5.23 Condições do Terreno Anterior

Verificamos com a pesquisa que 95% dos entrevistados moravam em área pública e apenas 5% em lote particular.



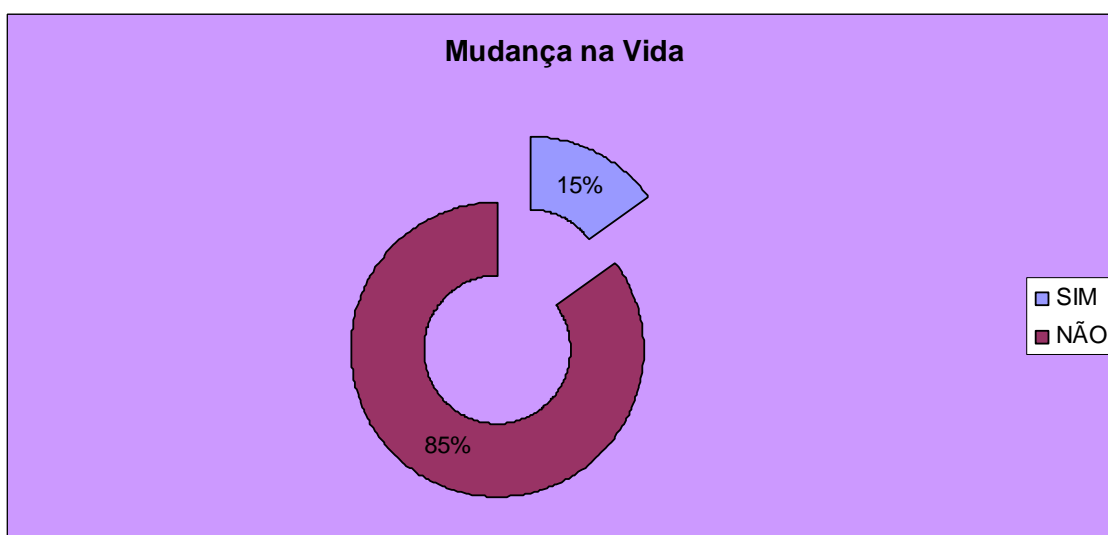
3.5.24 Modificações na Casa

A grande maioria da população pesquisada não fez modificações na casa, apenas 20% realizou mudanças na casa.



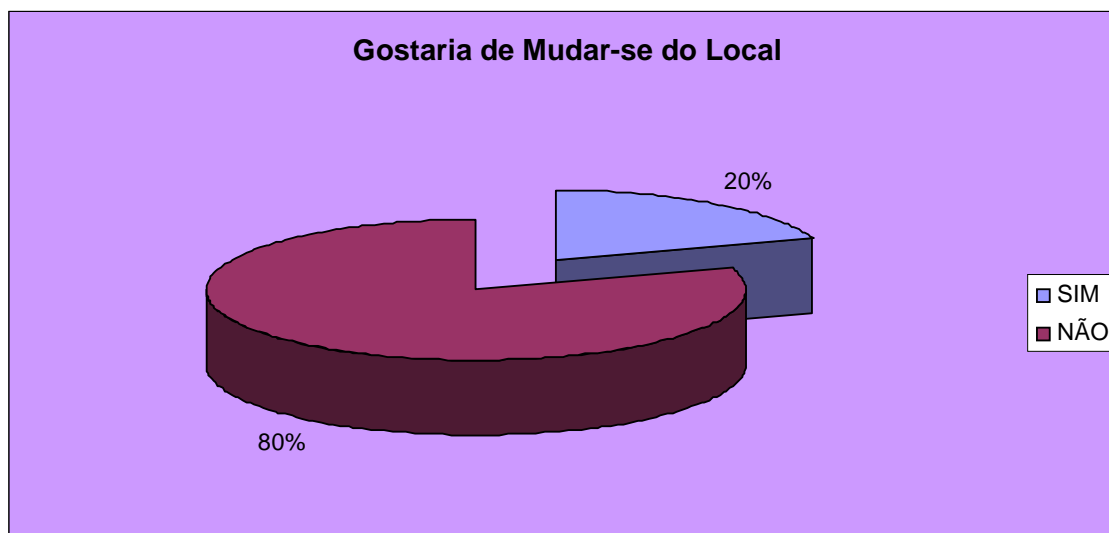
3.5.25 Mudanças na Vida dos Moradores

Dos moradores entrevistados, apenas 15% perceberam mudanças na vida ao mudarem-se para o Loteamento Nova Esperança.



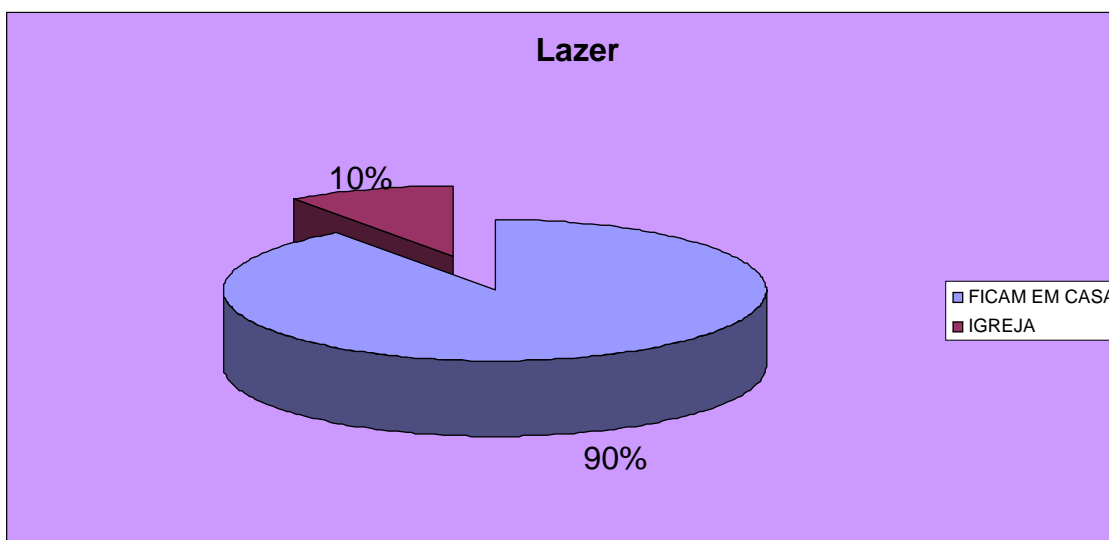
3.5.26 Mudar-se do Local

A grande maioria dos entrevistados não tem interesse em mudar-se do bairro.



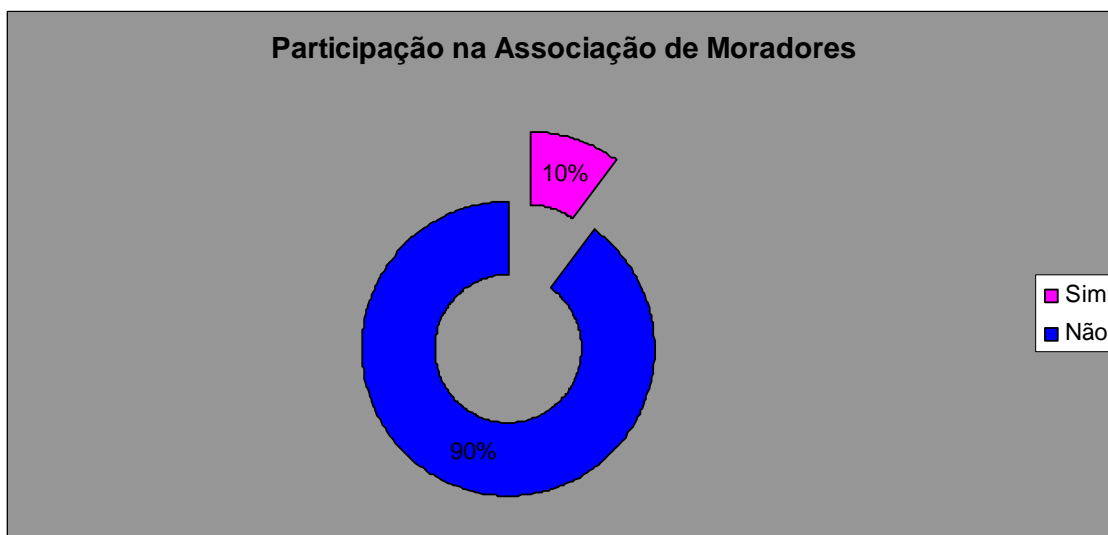
3.5.27 Lazer dos Moradores

Dos moradores entrevistados, 90% não tem a referência de lazer em suas vidas, consideram a igreja como situação de atividade de final de semana e 10% relataram que o lazer é ficar em casa nos fins de semana. Os dados desse gráfico consolidam a situação de vulnerabilidade social em que essas famílias vivem.



3.5.28 Associação de Moradores

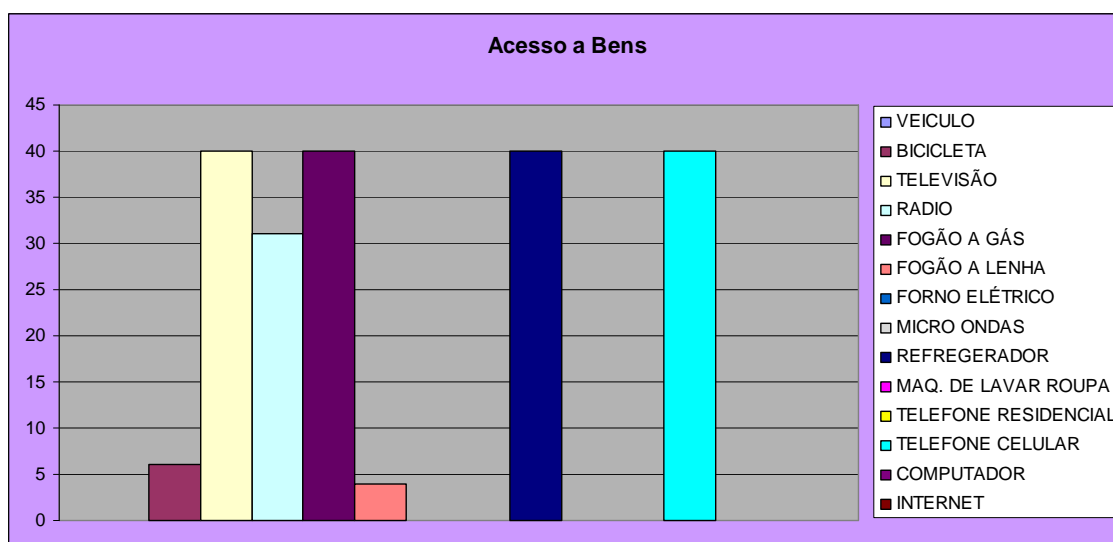
Da população pesquisada, 10% participam da Associação de Moradores, 90% relataram não conhecer a Associação.



3.5.29 -Acesso a Bens

Os bens materiais televisão, refrigerador, fogão a gás e telefone celular aparecem com uma porcentagem de 100% entre os entrevistados. O item rádio apresenta a porcentagem de 77,5% da população que possui esse bem. A bicicleta é expressa por 15% dos entrevistados que possuem esse bem e 10% utilizam o fogão a lenha.

Como podemos observar, somente os bens materiais básicos para o funcionamento da casa apresentam o índice de 100% nas moradias, fato que comprova a baixa renda recebida pela população pesquisada.



3.6 Análise Comparativa

A análise dos dados revela aspectos importantes que respondem ao problema de pesquisa proposta:

Qual o impacto que a situação habitacional exerce sobre o problema da exclusão/inclusão social numa parcela significativa da população de baixa renda?

Para realização deste estudo, analisamos amostras da população de baixa renda residente em dois loteamentos, um regularizado e outro não, considerando indicadores de exclusão social, tais como: educação, emprego, renda e saneamento básico. Os loteamentos Kephass e Nova Esperança foram escolhidos justamente por apresentarem diferenças fundamentais em relação à sua regularização, sendo o Loteamento Kephass regularizado e o Nova Esperança não regularizado. A análise revela aspectos significativos da população de baixa renda moradora nos loteamentos estudados

Constatamos que a população entrevistada apresentou semelhanças quanto à origem das famílias. Em ambos os loteamentos, os percentuais apontam que a maioria dos residentes é oriunda de outros municípios. Esse fato sugere que Novo Hamburgo continua a ser um pólo de atração para população de pequenos municípios.

As faixas etárias da população moradora nos loteamentos estudados indicam dados opostos entre as mesmas. No loteamento Kephass, a maioria das pessoas entrevistadas (cerca de 80%) apresenta idade superior a quarenta anos, enquanto no Loteamento Nova Esperança grande parte da população pesquisada apresenta idade inferior a quarenta anos. Essa constatação nos reporta a uma correlação entre o tempo de moradia no loteamento Kephass e o fato de 80% dos moradores apresentarem uma faixa etária superior a quarenta anos. Isso permite sugerir que essa população desfruta de uma relativa organização social em suas vidas a partir da inscrição dos mesmos no Programa do Loteamento Kephass, oportunizado, em 1985, pela Administração Municipal.

Um dado interessante diz respeito à situação civil dos entrevistados do loteamento Kephass, sendo que 81% afirmam serem casados, união estável, viúvas ou separados, enquanto

apenas 19% são solteiros. No Loteamento Nova Esperança, cerca de 70% dos entrevistados se declararam solteiros e 30% casados.

Em relação à educação da população pesquisada, ambos loteamentos apresentam moradores com baixo índice de escolaridade. No entanto, os residentes no Loteamento Kephass apresentam níveis superiores quando comparados ao outro loteamento, demonstrando um nível mais elevado de inclusão social.

Quanto à situação profissional dos entrevistados a pesquisa aponta uma enorme discrepância entre moradores residentes nos Loteamentos. No Loteamento Kephass 62% afirmam ter renda mensal regular através de salários e benefícios, 28% possuem renda proveniente de trabalho informal e 10% estão desempregados. Já no Loteamento Nova Esperança, 95% depende de trabalho informal e temporário e apenas 5% têm renda fixa mensal.

Sobre a renda, quando comparado o item salário mínimo entre os moradores, os resultados apontam que no loteamento Nova Esperança 60% recebem um salário mínimo e no Kephass 50%. A diferença de apenas 10% a mais, no loteamento Nova Esperança, nos leva a concluir que os moradores encontram-se numa situação financeira quase que equivalente aos moradores do Kephass. Entretanto, quando cruzada a renda per capita, a diferença entre as mesmas é significativa. No loteamento Kephass, 40% das famílias vive com um salário mínimo per capita, enquanto entre os residentes do Nova Esperança apenas 7,5% das famílias recebem o salário mínimo per capita para suas necessidades básicas. No contexto geral, a renda per capita dos moradores do Kephass está significativamente melhor distribuída do que entre os entrevistados do Nova Esperança. Com esses resultados, evidencia-se que as famílias do loteamento Kephass encontram-se em melhores condições de vida, tendo como fator relevante o tempo de moradia no local e o loteamento regularizado, o que acaba repercutindo sobre a renda familiar. Este loteamento oferece a infraestrutura, o saneamento básico, a fonte de energia, o endereço postal, transporte público, praças, entre outros serviços complementares. Esta leitura nos diz que, além das diferenças significativas nos índices de salários, a questão da regularidade do lote e a infraestrutura possibilitam aos moradores estabelecerem uma organização social, criarem vínculos e sentirem-se incluídos na comunidade.

Ambos os loteamentos apresentam a mesma porcentagem de 5% de famílias contempladas com o Programa Bolsa Família. Pela condição sócioeconômica apresentada pelos moradores do loteamento Nova Esperança, caberia um aumento significativo nesta participação. Segundo informações da Coordenação do Programa Bolsa Família em Novo Hamburgo, existe uma base de cadastro com doze mil famílias inscritas no perfil para receber o benefício. Cerca de oito mil famílias estão sendo contempladas atualmente.

Em relação aos dados sobre o lote, características da casa e infraestrutura, constatou-se que, no Loteamento Kephas, a população pesquisada encontra-se numa condição favorável de habitação. Mesmo com uma renda familiar considerada baixa, percebeu-se que essa apresenta melhores condições de vida quando comparada aos moradores do loteamento Nova Esperança. Na verdade, o Loteamento Kephas iniciou por um Programa Habitacional (João de Barro) estruturado e planejado, em que houve acompanhamento da equipe técnica da administração municipal. Significa que esse loteamento já nasce com um projeto de loteamento aprovado frente aos órgãos oficiais, no qual a infraestrutura urbana (ruas, iluminação, abastecimento de água, esgotamento sanitário) entre outros requisitos, fazem parte da execução do projeto.

O Loteamento Nova Esperança, por sua vez, nasce da ocupação espontânea e ilegal pela população pesquisada. O índice de 87% confirma a ocupação do lote e 13% informam que compraram o lote de outros ocupantes, conseqüentemente 100% encontram-se na irregularidade. Os lotes representando 85% encontram-se localizados em encosta de morro e áreas alagáveis, tendo como acesso becos e trilhas precárias, fatores que denotam péssimas condições para se construir uma casa. Na construção das casas, observaram-se as tipologias alvenaria, mista e madeira, sendo que 75% das moradias encontram-se em precárias condições, grande parte estão construídas com restos de construções (materiais doados) e de madeiras velhas. Portanto, confirma a inadequação das habitações, sendo que 85% não possuem forro, 55% estão sem reboco nas paredes e 60% apresentam cobertura mista.

A maioria das casas no loteamento Nova Esperança possui de um a três cômodos, apenas 32% têm de três a cinco cômodos. Cruzando esses dados com a composição familiar do loteamento, onde contabilizamos um total de 100 (cem) filhos, apontados pela pesquisa, evidencia-se a inadequação habitacional. Além disso, cerca de 97% das instalações sanitárias localizam-se externas a casa, comprovando a precariedade habitacional dos moradores do

loteamento Nova Esperança, o que certamente influi na situação de exclusão social enfrentada por essa população.

No caso da fonte de energia elétrica para as moradias do loteamento Nova Esperança, 100% dos entrevistados declarou que é “gato” ou “rabicho”, gíria utilizada pelos moradores para informar que é ligada ilegalmente à energia dos postes da rua, ou à casas de vizinhos que já fizeram uma ligação ilegal.

Em relação ao abastecimento de água, na maioria das casas os moradores entrevistados relataram que a água provém de poço ou “gato”. Constata-se a dificuldade que os moradores enfrentam sem a infraestrutura básica que uma moradia necessita para estar minimamente adequada às necessidades dos seus moradores.

Quanto ao tempo de moradia no Loteamento Nova Esperança, a pesquisa revela que 63% das famílias residem há menos de 10 anos no local. Anteriormente, 43% das famílias havia mudado de endereço de duas a quatro vezes. Conclui-se que a situação de irregularidade habitacional somada à baixa renda das famílias condicionou as trocas de endereço, motivadas por reintegração de posse da área ou venda da casa. Por essas condições, evidentemente 80% desta população não realizou modificações na moradia.

Referente às mudanças em suas vidas relacionada ao local de moradia, 85% dos entrevistados do Loteamento Nova Esperança não percebeu melhoria. Na verdade, podemos sugerir que as condições precárias de habitação e a falta dos serviços básicos no loteamento respaldam a resposta dos mesmos. Quando questionados sobre mudar-se do local, apenas 20% manifestaram interesse na troca de local, a grande maioria manifestou gostar do bairro. No entanto, salientaram a necessidade dos serviços básicos, da infraestrutura urbana, obviamente inexistente pelo fato da irregularidade do loteamento.

Nas questões relativas ao lazer, associação de moradores e acesso a bens, o estudo concluiu, sobre os moradores do Nova Esperança, que o lazer não faz parte da rotina destes, sendo que 90% relatou que ficam em casa nos finais de semana e 10% entendem que lazer é frequentar a Igreja. Intuímos que a noção de lazer compreendida por estes não é a mesma ensinada pela educação formal ou divulgada pela mídia. Por outro lado, também concluimos

que os mesmos estão excluídos deste direito em função da segregação em que vivem, causada principalmente pela situação de precariedade habitacional associada à baixa renda recebida.

A associação dos moradores no loteamento Nova Esperança é conhecida por apenas 10% dos moradores. Há uma moradia que serve de referência para a associação, na qual também são entregues todas as correspondências, visto que a grande maioria desta população não possui endereço postal. Consideramos que o pouco reconhecimento da Associação é resultado da falta de liderança e mobilização comunitária. Além disto, a ocupação irregular da área impede a intervenção da administração pública, pois depende de medidas legais que aprovem a efetivação dessas ações. Ou seja, há entraves a serem superados, como titularidade da área, aprovação do projeto de execução do loteamento, licenciamentos, entre outras diretrizes legais. Frente a tudo isto, ocorre a dificuldade em auxiliar na organização social desta população, o que consequentemente gera a exclusão social. Esta identificada e acentuada nesta população que não tem acesso aos serviços básicos que um loteamento regularizado apresenta.

No questionamento sobre acesso a bens de consumo, da listagem de quatorze bens, apenas quatro são comuns nas casas das famílias pesquisadas, o fogão, o refrigerador, a televisão e o celular. É evidente que esse resultado apresentado sobre os bens é fruto da baixa renda que a população recebe. Com efeito, apresenta-se outra forma de exclusão social destes, a falta de acesso aos bens materiais.

Por sua vez, no Loteamento Kephass, constatamos resultados contrários, quando comparados ao contexto do Loteamento Nova Esperança.

Cerca de 82% das famílias residem há mais de 24 anos no local e trocaram de endereço uma vez quando ocuparam as casas no Kephass. A oportunidade do Projeto Habitacional Loteamento Kephass permitiu a estabilidade de moradia das famílias. Este loteamento foi planejado, elaborado com projeto técnico e social, portanto autorizado e regularizado pelo órgão público. O fato da regularidade é de suma importância na questão habitacional, pois confere a titularidade da propriedade, bem como possibilita ao proprietário investir em benfeitorias na sua moradia, além de poder usufruir da infraestrutura básica. Assim, 97% dos moradores modificaram suas residências, ampliaram a quantidade de cômodos e área construída. Entretanto, essa porcentagem significativa de ampliações nas

casas não evidenciou a coabitação, apenas 28% das moradias são constituídas por duas famílias.

Em relação à solicitação de mudanças no bairro, uma se destacou pelo seu conteúdo. Trata-se do pedido de retirada das famílias que ocuparam irregularmente a área de terra que fica em torno do loteamento Kephass. Segundo os moradores do Kephass, o pedido de mudança é pelo fato desta irregularidade gerar insegurança para ambos os loteamentos e causar danos ambientais no lugar. Outras mudanças foram solicitadas, tais como mais segurança, aumento de carga horária dos médicos no posto de saúde, passagem integrada, campo de futebol e praça de lazer.

A melhora de vida, a partir da mudança para o loteamento Kephass, foi percebida por 82% dos entrevistados. Os motivos mais salientados foram: não pagar aluguel e ser dono da sua casa. Além disto, foi salientada a importância do local possuir uma infraestrutura com: abastecimento água, energia elétrica, escola, posto médico, ruas asfaltadas, transporte público e coleta de lixo. Apenas 18% dos entrevistados não perceberam mudança de vida ao residirem no local. Coincidentemente, uma porcentagem aproximada a esta manifestou o desejo de mudar-se do loteamento por não gostar do lugar.

Ao tratarmos das questões sobre associação de moradores, lazer e acesso a bens, constatamos que a Associação dos Moradores atualmente é inativa. Possivelmente não há demandas expressivas da população para ativar a Associação, sendo que no momento o Loteamento encontra-se estruturado em condições de habitabilidade.

Relativo ao lazer, diferentemente do Loteamento Nova Esperança, os moradores do Kephass adicionaram três itens que consideram lazer. Sendo estes, alugar filmes, frequentar bailes, visitar parentes. Percebeu-se uma noção mais ampliada do conceito de lazer, se comparada aos moradores do Nova Esperança. Esse fato sugere que os moradores do Kephass encontram-se mais incluídos na sociedade, na medida em que ampliam seus direitos de escolhas. Referente ao acesso a bens materiais, o resultado apontou que todos os itens da lista de bens materiais encontram-se nas moradias. Embora em porcentagens menores, esse resultado aponta para inclusão social, visto a possibilidade de aquisição e maior acesso aos bens.

Os resultados da investigação permitem concluir que a situação habitacional tem relação com a exclusão social, vivenciada por parte significativa da população de baixa renda, uma vez que a população residente em loteamento irregular está mais exposta à exclusão social do que aquela residente em loteamentos regularizados. Diante deste contexto, pode se entender perfeitamente as condições desfavoráveis em que reside essa população e as dificuldades que passam para suprir as necessidades básicas da família, conforme relatado nas entrevistas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A problemática habitacional da população de baixa renda e a situação de exclusão social enfrentada por esse contingente populacional é um fenômeno que se alastra, em larga escala, nas grandes cidades do país. A realização desta pesquisa possibilitou reflexões sobre as implicações políticas, econômicas e sociais dessa problemática. Esses fatores estão refletidos nas considerações relevantes que a análise deste estudo possibilitou a partir da comparação entre os moradores do loteamento regularizado Kephass e o loteamento Nova Esperança, não regularizado.

Partimos do problema de pesquisa: Qual o impacto que a situação habitacional exerce sobre o problema da exclusão/inclusão social numa parcela significativa da população de baixa renda?

Concluimos, pelas análises realizadas, que a população residente no loteamento irregular está mais propensa à exclusão social. O impacto causado pela situação habitacional irregular acelera o fenômeno da exclusão social, vivenciada por grande parte da população de baixa renda. População essa que se encontra à margem de outros direitos sociais fundamentais.

Percebeu-se, através da análise comparativa entre os loteamentos, que a situação habitacional de regularização oportunizou às famílias do loteamento Kephass melhores condições e oportunidades de vida. Fato comprovado pela infraestrutura que o loteamento oferece, pela estabilidade residencial demonstrada pela maioria das famílias e pela inclusão social da maioria dos seus moradores. Também se observou que a população do Loteamento Kephass está mais inserida na sociedade, o que eleva a autoestima dos moradores.

Contrariamente, os dados coletados no Loteamento do Nova Esperança revelaram que a situação habitacional de irregularidade destas famílias contribui para exclusão social das mesmas. Este contingente populacional representa aquela parcela da sociedade conhecida como SEM: sem terra, sem água, sem energia, sem emprego, sem transporte público, sem saneamento, sem endereço, dentre outras privações que a questão da habitação irregular lhes condiciona.

Essa situação de irregularidade limita a capacidade das famílias de gerar renda, visto que a sociedade, na maioria das vezes, discrimina a população residente nesse tipo de assentamento. Desta forma, estas não possuem outra alternativa, a não ser morarem precariamente e submeterem-se aos assentamentos irregulares.

Entendeu-se também que, além da urgência de moradias regularizadas e em condições de habitabilidade para essa população, faz-se necessário um olhar a frente desta demanda.

Em outras palavras, é necessário o desenvolvimento socioeconômico da cidade e região, que oportunize moradias a baixo custo, assim como a criação de oportunidades de qualificação profissional e geração de novos empregos. Dessa forma, os moradores de loteamentos irregulares, que integram a cidade, melhoram as condições de vida, contribuem para o desenvolvimento do município e podem usufruir de todos os benefícios advindos desse progresso.

Numa reflexão mais profunda, entendemos que, enquanto as administrações públicas permanecerem olhando a situação habitacional e o problema da exclusão social isoladas do contexto regional de desenvolvimento econômico, político e social, a tendência é o agravamento da exclusão social. Urge, frente a este quadro, a elaboração de um projeto integrado e equilibrado de desenvolvimento econômico e políticas públicas regionais entre municípios, a partir de cidades polos, avaliando as potencialidades, as fragilidades destas com intuito de promover o progresso. Evidentemente, o resultado de um planejamento com essas diretrizes contribuirão com uma distribuição de renda per capita mais justa reduzindo os bolsões de misérias.

Assim, ao final dessa pesquisa e análise, podemos concluir que a intervenção da administração pública é primordial para atenuar a situação habitacional da população de baixa renda e o problema da exclusão social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALSA, Marques Casimiro (org.). Conceitos e Dimensões da Pobreza e da Exclusão Social. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

BAUMAN, Zygmunt. Globalização - As Conseqüências Humanas. Rio de Janeiro. 1999.

BRASIL, Lei 10257/2001 – Estatuto Da Cidade, Brasília.

CASALDÁLIGA, Pedro (org.). A Luta pela Terra – a comissão pastoral da terra 20 anos depois. São Paulo: Paulus, 1997. 273p.

CUNHA, Pontes Micheline Egláisa (org.). Experiências em Habitação de Interesse Social no Brasil. Brasília: DF Secretaria Nacional de Habitação – MC 2007. 216p.

DEMO, Pedro. Cidadania Menor. Petrópolis - RJ: Vozes, 1991. 192p

DUPAS, Gilberto. Economia Global e Exclusão Social: pobreza, emprego, estado e futuro do capitalismo. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001. 257p.

GASPAR, Ricardo. (org.). Espaço Urbano e Inclusão Social: A gestão pública na cidade de São Paulo. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006. 318p.

GIRON, Slomp Loraine (org.). Refletindo a Cidadania - Estado e Sociedade no Brasil. 7ªed. - Caxias do Sul: EDUCS, 2000.

GOHN, Maria da Gloria. Movimentos Sociais e Luta pela Moradia, São Paulo: Loyola,1991.

HOCHMANN, Gilberto (org.). Políticas Públicas no Brasil. In: SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2007, p. 75-84.

KERLINGER, Fred. Metodologia de Pesquisa em Ciências Sociais, São Paulo: EPU, 1980.

KOWARICK, Lúcio. Terra de Habitação X Terra de Espoliação. São Paulo:Cortez, 1984.

LESSA, Carlos. Auto-Estima e Desenvolvimento Social, Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2004. 96p.

LIMA de Jesuíta Antônia (org.). Cidades Brasileiras, Atores, Processos e Gestão Pública. Belo Horizonte: Editora Autentica 2007. 288p.

MAIA, Ehlert Marcelo João. A terra Como Invenção: O espaço no pensamento social brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2008. 223p.

MARICATO, Ermínia. Habitação e Cidade. São Paulo: Editora Saraiva, 1997. 79p.

_____. Política Habitacional no Regime Militar do Milagre Brasileiro a Crise Econômica. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARTINS, Pires Maria Helena (org.). Filosofando - Introdução a Filosofia. São Paulo: Moderna, 1991.

MORAES, de Correa Carmello Reginaldo. Estado, Desenvolvimento e Globalização. São Paulo: Editora da UNESP, 2006. 191p.

NEUMANN, Laurício. Realidade Brasileira. Petrópolis - RJ, 1985. 156p

PEDROSO, Célia Regina. Violência e Cidadania no Brasil: 500 anos de exclusão no Brasil, São Paulo: Editora Ática, 2006. 96p.

PELEGRINO, Carvalho de Isabel Ana. (org). Política de Habitação Popular e Trabalho Social, Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2005. 240p.

PEREIRA, Manoel Élson (org.). Planejamento Urbano no Brasil: conceitos e práticas. Chapecó: Editora Argos, 2008. 311p.

POCHMANN, Marcio (org.) Atlas da Exclusão Social A Exclusão no Mundo, v.4: São Paulo: Editora Cortez, 2004. 229p.

POCHMANN, Marcio. (org.). Outra Cidade é Possível: Alternativas de inclusão social em São Paulo, São Paulo: Editora Cortez, 2003.263p.

POCHMANN, Marcio. O Desafio da Inclusão Social no Brasil. São Paulo: Brasil, 2004.

REIS, Renato Jorge dos, (Org.). Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos, Tomo 8, Santa Cruz do Sul, Edunisc, 2008.

RUDIO, Franz Victor. Introdução ao Projeto de Pesquisa Científica, Petrópolis, Vozes, 1995.

SACHS Jeffrey. O Fim da Pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. 449p.

SCOLESE, Eduardo. A Reforma Agrária, São Paulo, Publifolha , 2005.

SILVA, Maria Ozanira. Política Habitacional, São Paulo: Cortez, 1989.

SMITH, Adam. A Riqueza Das Nações, São Paulo, Abril Cultural, 1983.

SINGER, Paul. O que é Socialismo Hoje. Petrópolis, RJ, Vozes, 1980.

WARREN, Ilse Scherer, Movimentos Sociais, São Paulo: Loyola – 1993.

ANEXO A – ROTEIRO DA ENTREVISTA

Loteamento:.....Data.....

A) Identificação dos Moradores:

- 1) Entrevistado:.....Nat.:.....Sexo:.....Idade:.....
 2) Documentos que possui: () CPF () CTPS () RG () T.eleitor () nenhum doc.
 3) Estado Civil: () solteiro (a) () casado (a) () separado (a) () viúvo (a) () união estável

Situação Escolar

- 1) Grau de Instrução:.....2) Por que parou de estudar?.....

B) Características sócio- econômicas e composição familiar

- 1) Cônjuge:.....Trabalha:.....Profissão:.....Ocupação:.....
 2) Nº filhos... () 0 -11a () 12a.-18ª () +18a Qtos estudam?.....Qtos trabalham?.....

C) Situação profissional do entrevistado

- 1) Trabalha atualmente? () sim () não () aposentado () pensionista
 Qto tempo está desempregado?.....Profissão:.....Ocupação.atual:.....
 2) Renda da família - mensal?R\$......per capita.R\$......() sem renda
 3) O senhor (a) no seu emprego: Tem vínculo empregatício () sim () não
 É autônomo () sim () não Contribui para a previdência social.() sim () não
 4) Recebe benefício?
 () bolsa família () benefício prest. continuada (BPC) () n/recebe () cesta básica
 5) Utiliza transporte público para ir ao emprego? () sim () não
 Quantos ônibus necessita para ir ao local do seu emprego?.....
 6) Na sua opinião o transporte público atende as necessidades do bairro/local? () sim () não

D) Dados do Lote

- 1) Forma de ocupação do lote: () comprou () ocupou () cedido () loteamento da prefeitura
 2) Condições de quitação do lote: () lote quitado () em amortização - mensal R\$.
 3) Condições do lote
 () leito de rua () alagável () plano () em encosta de morro () úmido () seco () córrego

E) Dados da moradia

- 1) Tipo de habitação:
 () madeira () alvenaria () mista
 2) Piso utilizado
 () cimento () chão batido () madeira () lajota () cerâmica () carpete () misto
 3) Material usado nas paredes
 () madeira () compensado () papelão () alvenaria c/ reboco () alvenaria s/reboco () misto
 4) Material utilizado no forro
 () madeira () papelão () compensado () sem forro () laje () misto
 5) Material utilizado na cobertura
 () papelão () telha amianto () madeira () telha de barro () laje () misto
 6) Distribuição de peças da moradia
 6.1 - Quantas peças têm sua casa?.....() um cômodo () cozinha () sala () wc () quarto nº. () área () garagem
 6.2 - Qual o tamanho da casa?.....() não soube informar
 7) Quanto à localização das instalações sanitárias () int. a casa () ext.a casa () inexistente
 8) Quantas pessoas moram na casa?.....

- 10) Situação da moradia () própria () emprestada () ocupada () alugada - mensal R\$.
F) Infra- estrutura existente atualmente

- 1) Energia utilizada no domicílio
 () energia elétrica – com medidor () energia elétrica - clandestina (gato)
 () energia elétrica – puxado do vizinho () não possui () vela () lampião
 2) Abastecimento de água

- () canalizada - rede geral ligação direta () canalizada - rede geral medidor próprio
 () poço () nascente () bica pública () não possui
- 3) Destino do esgoto sanitário
 () fossa séptica - rede geral de esgoto () fossa séptica
 () s/ fossa - direta rede geral de esgoto () a céu aberto () direto para arroio
- 4) Destino do lixo
 () coleta pública () lixeira pública () sem coleta de lixo
 () queima no quintal () enterra no quintal () a céu aberto
- 5) Acesso ao lote? () rua () beco () passagem vicinal
- 6) Pavimentação em frente ao lote: () asfalto () pedra regular () sem pavimentação
- 7) Serviços públicos existentes no loteamento e/ou aglomerado habitacional.
 () creches () ensino fund. () ensino médio () posto de saúde
 () campo de futebol () praça para lazer () transporte público () posto policial

G) Histórico da moradia

- 1) Tempo moradia no loteamento/assentamento:.....
- 2) Sempre morou em Novo Hamburgo? () simanos () não
- 3) Por que se mudou para Novo Hamburgo?.....
- 4) Quantas vezes já se transferiu de endereço em Novo Hamburgo?.....
 Por quê?.....
- 5) Condições do domicílio anterior ao atual:
 () casa alugada () casa cedida por parentes () casa própria
- 6) Condições do terreno anterior ao atual:
 () terreno municipal () terreno federal () terreno estadual () terreno particular
- 7) Motivo da mudança para o local atual:
 () s/ condições de pagar o aluguel () despejo da casa () despejo de área privada
 () desentendimento com a vizinhança () mudança do local de trabalho () compra da casa

H) Quanto à satisfação pela moradia

- 1) O senhor (a) gosta:
 Do bairro/local onde mora? () sim () não Da casa? () sim () não
- 2) Mora mais de uma família na casa? () sim () não
 Por quê?.....
 Número de famílias?.....
- 3) Desde que mora na casa já fez modificações na casa? () sim () não
 Quais?.....
- 4) Que mudança no local/bairro gostaria que fosse realizada?.....
- 5) Desde que você mora neste local percebeu mudanças na sua vida? () sim () não
 Quais?.....
- 6) Morar neste local trouxe alguma dificuldade para o senhor (a) conseguir emprego?
 () sim () não – Por quê?.....
- 7) Gostaria de mudar-se deste local? () sim () não Por quê?.....

I) Quanto ao lazer e forma de organização dos moradores

- 1) O que o senhor (a) e seus familiares costumam fazer quando não estão trabalhando nos finais de semana?.....
- 2) O loteamento/assentamento possui uma associação de moradores? () sim () não
- 3) O senhor (a) participa da associação? () sim () não

J) Acesso a bens de consumo.

- 1) Bens:
 () veículo () motocicleta () bicicleta () microondas () rádio () televisão () fogão a gás
 () fogão a lenha () forno elétrico () refrigerador () computador () acesso a internet em
 () casa () escola () outro local () fone celular () fone residencial () máquina lavar roupa

ANEXO B - REGISTROS FOTOGRÁFICOS



Figura: 01 - Vista Parcial do Município de Novo Hamburgo, 2009 - RS.
Fonte: Arquivo Prefeitura Municipal – Novo Hamburgo, 2009.



Figura: 02 - Vista do Loteamento Kephas - Início da Construção das Casas, 1984.
Fonte: Arquivo Prefeitura Municipal - Novo Hamburgo, 2009.



Figura: 03 - Vista do Loteamento Kephas - Início da Construção das Casas, 1984.
Fonte: Arquivo Prefeitura Municipal – Novo Hamburgo, 2009.



Figura: 04 - Vista do Loteamento Kephas – Mutirão - 1984.
Fonte: Arquivo Prefeitura Municipal - Novo Hamburgo, 2009.



Figura: 05 - Vista Aérea Parcial dos Loteamentos Kephas e Nova Esperança, 2004.
Fonte: Arquivo Prefeitura Municipal - Novo Hamburgo, 2009.



Figura: 06 – Vista Área Parcial dos Loteamentos Kephas e Nova Esperança, 2004.
Fonte: Arquivo Prefeitura Municipal - Novo Hamburgo, 2009.



Figura: 07 - Vista Parcial do Loteamento Khepas.
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2009.



Figura: 08 - Vista Parcial do Loteamento Khepas.
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2009.



Figura: 09 - Moradia Ampliada - Loteamento Kephas .
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2009



Figura: 10 - Moradia Ampliada - Loteamento Kephas.
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2009.



Figura: 11 - Moradia Ampliada - Loteamento Kephas
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2009



Figura: 12 - Moradia Ampliada - Loteamento Khepas
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2009



Figura: 13 - Moradia Ampliada - Loteamento Kephas
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2009



Figura: 14 - Moradia Ampliada - Loteamento Kephas
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2009



Figura: 15 - Moradia Ampliada - Loteamento Kephas .
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2010.



Figura: 16 - Moradia Modelo Original - Loteamento Kephas.
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2010.



Figura: 17 - Prédios Comerciais – Anteriormente casas do Loteamento Kephas
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2010



Figura: 18 - Prédios Comerciais com moradias – Anteriormente casas do Loteamento Kephas
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2010



Figura: 19 - Unidade Básica de Saúde do Loteamento Kephas.
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2010.



Figura: 20 - Escola de Ensino Fundamental Eugênio Nelson Ritzel - Loteamento Kephas.
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2010.



Figura: 21 - Vista Parcial - Loteamento Kephas e Nova Esperança.
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2010.



Figura: 22 - Vista Parcial - Acesso Principal - Loteamento Kephas.
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2010.



Figura: 23 - Vista Parcial - Acesso Principal - Loteamento Nova Esperança.
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2010.



Figura: 24 - Moradora - Loteamento Nova Esperança.
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2010.



Figura: 25 - Vista parcial - Loteamento Nova Esperança.
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2010.



Figura: 26 - Vista parcial - Loteamento Nova Esperança.
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2010.



Figura: 27 - Moradias - Loteamento Nova Esperança .
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2010.



Figura: 28 - Vista parcial - Loteamento Nova Esperança.
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2009.



Figura: 29- Vista Parcial - Loteamento Nova Esperança.
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2009.



Figura: 30 - Vista Parcial - Loteamento Nova Esperança.
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2009.



Figura: 31 - Vista Parcial - Loteamento Nova Esperança.
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2009.



Figura: 32- Vista Parcial - Loteamento Nova Esperança.
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2009.



Figura: 33 - Vista Parcial - Loteamento Nova Esperança .
Fonte: Arquivo Prefeitura Municipal – Novo Hamburgo, 2009.



Figura: 34 - Moradia Ampliada - Loteamento Nova Esperança.
Fonte: Arquivo Prefeitura Municipal – Novo Hamburgo, 2009.



Figura: 35 - Vista parcial - Loteamento Nova Esperança.
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2009.



Figura: 36 - Vista parcial - Loteamento Nova Esperança.
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2009.



Figura: 37 – Vista parcial - Loteamento Nova Esperança.
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2008.



: 38 -Vista Parcial - Loteamento Nova Esperança .
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2009.

Figura



Figura: 39 - Vista Parcial - Loteamento Nova Esperança.
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2009.



Figura: 40 - Vista Parcial - Loteamento Nova Esperança.
Fonte: Arquivo Prefeitura Municipal, 2009.



Figura: 41 - Vista Parcial - Loteamento Nova Esperança.
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2009.



Figura: 42 - Vista Parcial - Loteamento Nova Esperança.
Fonte: Registro fotográfico da autora, 2008.



Figura: 43 - Vista Parcial - Loteamento Nova Esperança.
Fonte: Arquivo Prefeitura Municipal - Novo Hamburgo, 2009.



Figura: 44 - Acesso Secundário - Loteamento Nova Esperança.
Fonte: Registro fotográfico, autora, 2009.