

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS
PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

Elvira Luiza Arantes Ribeiro Mancini

**AVALIAÇÃO POLÍTICA DO PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO
EM BOA VISTA: a habitação de interesse social**

**São Luís
2009**

Elvira Luiza Arantes Ribeiro Mancini

**AVALIAÇÃO POLÍTICA DO PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO
EM BOA VISTA: a habitação de interesse social**

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Políticas Públicas da Universidade
Federal do Maranhão, como
exigência para obtenção do título
de mestre em Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

Co-orientador: Prof. Dr. Reginaldo Gomes de Oliveira

**São Luís
2009**

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)

M312a Mancini, Elvira Luiza Arantes Ribeiro

Avaliação da política do Plano Municipal de Habitação em Boa Vista : a habitação de interesse social / Elvira Luiza Arantes Ribeiro. -- São Luis, 2009.

131 f.

Orientadora: Prof^o. Dra. Salviana Maria de Pastor Santos Sousa.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão.

1 – Urbanismo. 2 – Planejamento urbano. 3 – Política de habitação. 4 – Roraima. I – Título. II – Sousa, Salviana Maria de Pastor Santos.

CDU-711.4

Elvira Luiza Arantes Ribeiro Mancini

**AVALIAÇÃO POLÍTICA DO PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO
EM BOA VISTA: a habitação de interesse social**

Aprovada em 16/04/2009

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa
Orientadora

Prof. Dr. Reginaldo Gomes de Oliveira
Co-orientador

Profa. Dra. Raimunda Nonata do Nascimento Santana

Aos meus pais, por sempre acreditarem em mim, e por terem me proporcionado todas as oportunidades para a minha formação.

Ao meu marido, Álvaro, pela paciência e pelo carinho dedicado a mim, neste momento.

AGRADECIMENTOS

Meu primeiro agradecimento é dirigido a minha tia Angela Maria Corrêa Ribeiro, pois sempre acreditou no meu potencial e investiu em minha educação. Este trabalho é a maior consolidação de sua dedicação dispensada a mim.

Dedico agradecimentos à Universidade Federal de Roraima, instituição que me proporcionou esta oportunidade; especialmente aos colegas do Departamento de Arquitetura e Urbanismo, pois intensificaram suas atividades para o meu afastamento e dedicação a esta pesquisa.

Agradeço, ainda, a amizade da profa. Adriane Melo Diogo, que entre outras tantas contribuições para minha vida pessoal, concentrou muitos esforços para meu ingresso no Programa de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão.

É preciso lembrar, também, a colaboração dos colegas discentes das turmas de mestrado e doutorado residentes no Maranhão, que muito se dedicaram em nos apoiar naquela nova cidade, em especial, as colegas Geórgia Patrícia e Ana Teresa.

Necessário agradecer aos colegas deste Mestrado Interinstitucional, que também deixaram suas famílias em Boa Vista, para se dedicarem a este imenso desafio. Eles são inesquecíveis; e os momentos de estudo e também aqueles de descontração estão guardados com muito carinho. Meire Joyse Almeida Pereira, em particular, é uma amiga muito querida, que tive a oportunidade de conhecer neste mestrado, com a qual dividi muitos momentos importantes; minha estada no Maranhão foi menos difícil em sua companhia.

A Prefeitura Municipal de Boa Vista e os representantes de segmentos da sociedade civil também foram muito importantes para a realização desta pesquisa, sem os quais a qualidade do trabalho ficaria comprometida.

Não posso deixar de agradecer à dedicação dos professores do Programa de Política Públicas da UFMA, que muito contribuíram para a ampliação teórica da minha formação. Em especial, à profa. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa, minha orientadora, que sempre respondeu prontamente às minhas dúvidas e solicitações, mostrando sempre muito interesse pelo meu trabalho.

A dedicação do prof. Reginaldo Gomes de Oliveira também não pode deixar de ser lembrada. Além de meu co-orientador dedicado, foi o coordenador do MINTER local, que não mediu esforços para garantir o melhor desempenho das nossas atividades realizadas em Roraima.

Agradeço a Deus todas as oportunidades que sempre me foram dadas.

RESUMO

Estudo da Política Municipal de Habitação de Boa Vista, Roraima, especificamente no que se refere ao Plano Municipal de Habitação de Boa Vista - PMHBV, a partir da revisão do Plano Diretor Estratégico e Participativo de Boa Vista - PDEPBV. Com esta pesquisa, objetiva-se entender seu processo de elaboração, considerando as especificidades locais, e identificar a consonância do PMHBV com as diretrizes da Política Nacional de Habitação – PNH. Para tanto, estuda-se o encaminhamento da PNH desde o fechamento do Banco Nacional de Habitação – BNH, a promulgação da Constituição Federal de 1988, passando pela proposta de Reforma do Estado Brasileiro, na década de 1990, e sua estruturação no séc. XXI com a institucionalização do Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades. Este contexto político, aliado aos conceitos teóricos de habitação e desenvolvimento urbano, constituem a base analítica para o estudo do PMHBV.

Palavras-Chave: Habitação; Política de habitação; Desenvolvimento urbano; Urbanismo; Política.

ABSTRACT

This is a study of the Municipal Politics of House of Boa Vista, Roraima, specifically about the Municipal Plan of House of Boa Vista - PMHBV, that started with the revision of the Strategic Master Plan and Participative of Boa Vista - PDEPBV. With this research, it is aimed at to understand its elaboration process, considering the local specificities, and to identify the consonance of PMHBV with the guidelines of the National Politics of House - PNH. For so much, it studies the direction of PNH from the closing of the National Bank of House – BNH and the promulgation of the Federal Constitution of 1988, going by the proposal of Reform of the Brazilian State, in the decade of 1990, and its structuring in the XXI century, with the legalization of the Statute of the City and the creation of the Ministry of the Cities. This political context, allied the theoretical concepts of house and urban development, constitute the analytical base for the study of PMHBV.

Key words: House; House politics; Urban development; Urbanization; Political.

AVALIAÇÃO POLÍTICA DO PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

EM BOA VISTA: a habitação de interesse social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
2. A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO.....	24
2.1. A (des)estruturação da PNH na década de 1990.....	24
2.2. O séc. XXI e a “nova” configuração da PNH.....	38
3. A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE BOA VISTA.....	52
3.1. A configuração urbana de Boa Vista.....	52
3.2. O Plano Municipal de Habitação de Boa Vista e a PNH.....	67
3.3. O processo de construção do Plano Municipal de Habitação de Boa Vista.....	97
4. CONCLUSÃO.....	124
5. REFERÊNCIAS.....	129

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização geográfica de Boa Vista	58
Figura 2 – Mapa do município de Boa Vista em 1973	59
Figura 3 – Mapa do município de Boa Vista em 2005	60
Figura 4 – Tipologia das habitações em áreas irregulares de Boa Vista	63
Figura 5 – Tipologia das habitações em áreas irregulares de Boa Vista	63
Figura 6 – Tipologia das habitações em áreas irregulares de Boa Vista	63

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Metas previstas pelo PPA 2006/2009 e executadas pela PMBV.....	77
Tabela 2 - Número de representantes na 2ª audiência pública e nas oficinas temáticas.....	110
Tabela 3 - Número de representantes na 3ª audiência pública e nas oficinas temáticas.....	111

LISTA DE SIGLAS

BNH – Banco Nacional de Habitação

BV – Boa Vista

CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ONU – Organizações das Nações Unidas

PAC – Plano de Aceleração de Crescimento

PDEPBV – Plano Diretor Estratégico e Participativo de Boa Vista

PMBV – Prefeitura Municipal de Boa Vista

PMHBV - Plano Municipal de Habitação de Boa Vista

PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNH – Política Nacional de Habitação

PPA – Plano Pluri Anual

RR – Roraima

SMPG – Secretaria Municipal de Gestão Participativa e Cidadania

SMPLA – Secretaria Municipal de Planejamento

UFMA – Universidade Federal do Maranhão

UFRR – Universidade Federal de Roraima

ZEIS – Zonas de Especial Interesse Social

1. INTRODUÇÃO

Esta dissertação trata da política habitacional no município de Boa Vista, no estado de Roraima - RR, especificamente o Plano Municipal de Habitação de Boa Vista (PMHBV), proposto em 2006, a partir da revisão do Plano Diretor Estratégico e Participativo de Boa Vista (PDEPBV) e das diretrizes estabelecidas na Política Nacional de Habitação (PNH).

O presente estudo avaliativo analisa esta política, no âmbito municipal, dentro dos novos instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) legitimada pela criação do Ministério das Cidades e do Estatuto da Cidade – no início do séc. XXI. Sendo que este último institucionaliza alguns instrumentos de regulação e planejamento urbano ligados diretamente à Política Nacional de Habitação como o caso da criação de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) que devem ser definidas no Plano Diretor da Cidade.

A PNH, com suas diretrizes, assim como o Plano Diretor Participativo institucionalizado pelo Estatuto da Cidade são o contexto de desenvolvimento das práticas habitacionais urbanas no âmbito dos municípios, no caso desta dissertação, Boa Vista.

Para a construção de uma política habitacional municipal, a cidade deve ser considerada sob dois aspectos. O primeiro, é que ela é um lugar dinâmico em constante mudança e completamente articulada entre si. Portanto, a simples produção de unidades habitacionais, isoladas em si mesmas, não resolve a situação. Há a necessidade de se pensar a habitação como um objeto a ser complementado por outras políticas urbanas como a fundiária, ambiental, de

transporte e saneamento, e também por políticas sociais e econômicas como aquelas para geração de emprego e renda, contra a violência urbana, educação, saúde, assistência social.

Assim, projetos para habitação, sem articulação com outras políticas, ocasionam inúmeros casos de remoção de famílias de cortiços ou favelas para conjuntos habitacionais sem sucesso. Isso porque a falta de programas e ações complementares a estes projetos (políticas urbanas e sociais) não permitem que tais famílias se fixem, obrigando-as a voltar para os centros urbanos, através de ocupações irregulares, onde podem desfrutar da infra-estrutura urbana necessária para o desenvolvimento de suas vidas. O panorama caótico de muitas cidades, não só brasileiras, mas de outros países de economia periférica em geral, em boa parte dos casos, se dá por falta dessa complementaridade entre as diversas políticas.

O segundo aspecto diz respeito ao entendimento da cidade como um lugar de divergências de interesses de inúmeros sujeitos que disputam “poder” dentro dela. Para esta categoria deve-se entender a definição de poder utilizada por Poulantzas (1968) e usada como referência por Castells (2000):

Definiremos as relações de poder como as relações entre as classes sociais e as classes sociais como combinações de posições contraditórias definidas no conjunto das instâncias da estrutura social, sendo então o poder a capacidade de uma classe ou fração de classe de realizar seus interesses objetivos à custa das classes ou conjunto de classes contraditórias (CASTELLS, 2000, p. 349).

Assim, para uma análise sobre a organização das cidades, não se pode considerar apenas o poder político, mas também o poder econômico, neste caso, ligado diretamente à propriedade urbana. Há nas cidades uma disputa pelos melhores espaços – aqueles mais caros, pois são os mais bem servidos de

saneamento, transporte e comunicação, e próximos a diversos equipamentos urbanos – para a instalação de empreendimentos comerciais, habitacionais para alta renda, entre outros. Neste caso, o resultado é a segregação urbana, com a expulsão mais uma vez da população pobre para áreas com pouca ou nenhuma infra-estrutura e, portanto, mais baratas, sendo na maioria das vezes ilegais, como áreas de ocupação de propriedade privada ou com risco ambiental (margens de rios, córregos, lençóis de água em geral)

Em análise a essas duas situações que são complementares e agravantes da questão habitacional urbana, atualmente, pode-se afirmar que o Plano Diretor de âmbito municipal tem o poder de minimizar os problemas causados pelo primeiro aspecto, uma vez que a cidade deve ser pensada de forma articulada, com possibilidade de compatibilidade de objetivos das várias políticas envolvidas. Já para o segundo aspecto, e também utilizando os atuais instrumentos da PNH, pode-se dizer que a Lei 11.124/2005¹ tem a capacidade de mediá-lo, pois institucionaliza os conselhos e fundos gestores para habitação de interesse social nos três níveis de governo possibilitando a participação e a discussão mais clara sobre produção habitacional e os recursos a ela destinados.

Complementarmente aos dois instrumentos citados, a ampliação da participação também é considerada nesse contexto de análise, uma vez que é um instrumento praticamente obrigatório, fortalecido no séc XXI e que compõe o discurso das atuais PNDU e PNH.

¹ Esta lei cria o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS/ FNHIS, e Conselho Gestor do FNHIS, todos submetidos ao Sistema Nacional de Habitação e que orienta a criação dos mesmos órgãos acima citados nos níveis estadual e municipal.

No entanto, a atual situação das políticas mencionadas não é resultado apenas dos encaminhamentos do séc XXI. Elas derivam dos vários anos de discussão e mudanças na maneira de se conduzir as políticas, principalmente a partir da promulgação da Constituição de 1988, e por toda a década de 1990. Por isso, esta dissertação ampliou sua discussão teórica, iniciando sua análise em meados da década de 1980, com a extinção do BNH, analisando seus desdobramentos para a PNH durante a década de 1990, e ainda considerando os princípios do neoliberalismo implementados nesta década.

Diante do apresentado, a relevância desta análise para a Política Municipal de Habitação se justifica, inicialmente, pela participação da autora na formulação e execução do Projeto de Extensão: Apoio à elaboração do Plano Diretor Participativo de Alto Alegre/RR - projeto financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ, Ministério das Cidades, Ministério das Ciências e Tecnologia e Prefeitura de Alto Alegre, e cuja coordenação é do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Roraima - UFRR.

Este projeto de extensão constitui-se basicamente das etapas de leitura técnica e comunitária, bem como na pactuação de propostas e proposição de instrumentos direcionados para cada área da Política Urbana, sendo a autora responsável pela Política Pública de Habitação, o que despertou grande interesse pelo assunto.

Aliado a este fato está a aprovação em outubro de 2006, da revisão do Plano Diretor Estratégico da Cidade de Boa Vista – RR, pela Câmara de Vereadores. Tal acontecimento direcionou o foco da pesquisa para esta cidade,

reforçado ainda pelo interesse da autora para o problema da Habitação de Interesse Social.

Outro elemento fundamental para se justificar a realização deste trabalho é o fato de que embora existam estudos científicos sobre a questão urbana de Boa Vista, que consideram fatores históricos e políticos sobre a evolução da cidade, não há estudo específico sobre a situação habitacional de interesse social.

Há ainda que se considerar as atuais discussões no âmbito nacional e internacional sobre a questão habitacional em geral. Órgãos internacionais como a ONU discutem o agravamento mundial das condições das habitações e de áreas de assentamento precários. Além disso, dentro do próprio Plano de Aceleração de Crescimento – PAC há diretrizes e reservas de recursos para o enfrentamento da questão habitacional principalmente aquela voltada para a população de baixa renda, no qual o estado de Roraima é contemplado.

É diante deste contexto que se desenvolveu esta dissertação como uma avaliação política do Plano Municipal de Habitação da cidade, no que se refere à política de habitação de interesse social após a revisão Plano Diretor de Boa Vista e a institucionalização do Conselho e Fundo Municipal de Habitação, de acordo com a lei federal 11.124/2005.

Para isto foi necessário analisar a consonância entre as diretrizes da Política de Habitação contida no PDEPBV e o PMHBV com as diretrizes da PNH; e ainda verificar se estas políticas municipais possuem coerência com o entendimento da realidade local.

Diante do exposto, é válido lembrar que o modelo de acumulação capitalista, no qual está sendo implementada a política de habitação, em todos os níveis de governo, é construído sobre as desigualdades. O fortalecimento de uma proposta para uma política pública mais inclusiva é um desafio coletivo entre segmentos da sociedade, estado federal e unidades subnacionais, na tentativa de balancear os interesses dos envolvidos neste processo.

Para desenvolver esta dissertação, as discussões desenvolvidas foram fundamentadas sobre dois conceitos iniciais: a) a habitação, não só como espaço de abrigo, mas também como objeto de reprodução da força de trabalho, e instrumento de acesso da população à cidade, e à cidadania; e b) o desenvolvimento urbano, ferramenta política e social para construção das cidades. Cabe ressaltar que a categoria desenvolvimento urbano, aqui considerada, não remete apenas à organização das cidades para o atendimento das exigências do modelo de acumulação capitalista, como feito até as décadas de 1970 e 1980. Deve-se considerar a partir da Constituição de 1988, e no séc XXI, quando são propostas inúmeras modificações na condução da política de desenvolvimento urbano no Brasil.

A habitação é aqui entendida como parte integrante de outros processos sócio-econômicos e políticos. Isso porque, a partir da industrialização, ela deixa de ser uma produção independente dos trabalhadores para sua subsistência, e passa a ser uma mercadoria, uma vez que é consumida através de parte do salário, conquistado a partir da venda da força de trabalho do operário (KOWARICK, 1979) tornando-se elemento fundamental para sua reprodução.

No entanto, o valor da mercadoria habitação não encerra em si somente os custos dos materiais para sua construção. Nesse processo, estão envolvidos inúmeros insumos, ligados principalmente ao setor imobiliário, uma vez que a terra urbana também influencia no preço final da mercadoria habitação, colocada no mercado. Quanto maior a possibilidade de infra-estrutura em determinada porção de terra, maior o seu preço, e conseqüentemente maior o preço da habitação construída neste local.

Além disso, o Estado também possui papel fundamental para a constituição do preço final da habitação, pois é através dos investimentos públicos que se constroem os bens de consumo coletivo e áreas infra-estruturadas para adequada construção de moradias. O Estado contribui ainda para a configuração espacial das cidades, pois são estes investimentos públicos que vão determinar como, e principalmente onde, as várias classes sociais vão se instalar, implicando em desigualdades quantitativas e qualitativas dos espaços produzidos nas cidades.

Sobre esta argumentação, Ribeiro (1997) afirma que:

a utilidade da moradia enquanto unidade central de consumo não é apenas definida pelas suas características internas enquanto objeto construído. Seu valor de uso é também determinado pela sua articulação com o sistema espacial de objetos imobiliários que compõem o valor de uso complexo representado pelo espaço urbano (p. 81).

Essas reflexões expostas até o momento estão diretamente ligadas à possibilidade de acesso pleno à cidade pela população, como forma de consolidação da cidadania. Esses conceitos foram institucionalizados pela Constituição de 1988, a partir das novas orientações propostas pela Política de Desenvolvimento Urbano, na qual os artigos 182 e 183 objetivam ordenar o pleno

desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

No início do processo de urbanização brasileiro, as contradições do modelo de acumulação capitalista estavam refletidas na produção do espaço urbano, o qual, segundo Maricato (2006), era marcado por “profunda desigualdade social, predação ambiental e aplicação arbitrária da lei” (p. 211).

Ainda segundo esta autora, o espaço urbano construído também era considerado uma mercadoria e a

manutenção de grande número de propriedades urbanizadas ociosas (ou seja, propriedades que foram objeto de investimento público) à espera de valorização e um mercado privado restrito a uma elite econômica (entre 20% e 30% da população do país) são características arcaicas do processo de urbanização (MARICATO, 2006, p. 211).

Assim, anteriormente à Carta de 1988, durante as décadas de 1940 a 1970, o desenvolvimento urbano apoiado, basicamente, pelo crescimento econômico, dentro do modelo de acumulação capitalista, não trouxe implicações imediatas à organização das cidades. No entanto, nas décadas de 1980 e 1990, o estancamento do crescimento econômico e o aumento do desemprego provocaram o agravamento das condições da vida urbana, aumentando as áreas de ocupações informais, a precariedade das condições habitacionais, dificultando a preservação de áreas urbanas ambientais.

É nesse contexto de crise que a PNDU, pressionada também pelos movimentos sociais urbanos formados na década de 1970 e 1980, começa a desenvolver novo desenho, pois passa a aglutinar, em seu conteúdo, os instrumentos de participação, e a dar prioridade de atendimento aos

assentamentos precários. Através destes instrumentos de participação, segundo Maricato (2006), foi que a PNDU buscou “edificar um espaço público participativo que pudesse resistir à cultura de privatização da esfera pública, bem como ao avanço das imposições anti-sociais da globalização” (p. 215).

Embora a ONU, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948, já tivesse estabelecido que “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, moradia, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis” (art. 25, §1º), muito pouco se havia legalizado para a promoção do desenvolvimento urbano mais justo das cidades brasileiras. Até a institucionalização do Estatuto da Cidade, haviam ações isoladas para o controle do desenvolvimento urbano nas cidades brasileiras. No entanto, estas ações eram, em sua maioria, mais de cunho político-eleitoreiro, e/ou desenvolvidas a partir de interesses econômicos para o fortalecimento do modelo de acumulação capitalista, do que de fato ações integradas para a melhor condução do crescimento das cidades, considerando as desigualdades sociais promovidas pelo espaço urbano.

A partir do exposto e diante da análise feita por essa dissertação, a precariedade da vida urbana deve ser enfrentada como um dos problemas nacionais, ou seja,

aqueles desajustamentos que em um momento histórico determinado são identificados e reconhecidos como “situações problemáticas”, pela sociedade como um todo, ou seja, por aqueles grupos que possuem o poder de decisão para falar em nome dela (BOLAFFI, apud Florestan Fernandes, 1979, p. 74).

Dessa forma, os desajustes urbanos foram integrados à agenda pública, de forma a desenvolver macro estratégias, de âmbito nacional, a partir do séc XXI, com a institucionalização do Estatuto da Cidade.

Portanto, para desenvolver esta pesquisa foi desenvolvido um plano de dissertação composto por mais dois capítulos, uma parte conclusiva, além dessa parte introdutória. No segundo capítulo, é retratada a (des)estruturação da política nacional de habitação diante da proposta da reforma da estrutura burocrática do Estado brasileiro, principalmente no que diz respeito à descentralização das políticas públicas. Esta nova estrutura burocrática isenta de responsabilidade o Estado central sobre a política de habitação, mas sobrecarrega estados e municípios com as responsabilidades com habitação, como capacitação de corpo técnico, arrecadação, legislação, e controle.

Além disso, ainda neste capítulo, a PNH é também analisada a partir do séc. XXI, buscando-se traçar sua “nova” configuração, através dos novos instrumentos para construção da Política Urbana Nacional como o Estatuto da Cidade e a proposta de integração entre as políticas urbanas; e ainda a lei 11.124/2005 que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

O terceiro capítulo busca entender a realidade urbana de Boa Vista, considerando seu processo de ocupação como forma de povoamento de fronteiras e os processos migratórios, com o objetivo de entender seus reflexos sobre a problemática urbana atual, no âmbito da questão habitacional. Faz ainda, a análise dos documentos do PDEPBV e do PMHBV e sua relação com as diretrizes da PNH (desde sua organização técnica e institucional, até controle sobre a construção das habitações e ainda fonte de recursos, entre outros). Este capítulo

é finalizado com a análise das entrevistas sobre a participação dos sujeitos diretamente relacionados com o tema: gestores, empresariado imobiliário e da construção civil; e representantes de movimentos sociais.

2. A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO – PNH

2.1. A (des)estruturação da PNH na década de 1990

Para o entendimento da atual estruturação da Política Nacional de Habitação há, primeiro, que situar esta questão historicamente, considerando seus vieses políticos, econômicos e suas implicações sociais. Para tanto, faz-se necessária uma breve contextualização da Política de Habitação desde meados do séc. XX, no qual, segundo alguns autores, o país desenvolveu, mesmo que superficialmente, características de um Estado de Bem-Estar Social no que se refere à formulação e implementação de políticas públicas sociais.

Além disso, é preciso discorrer sobre a crise econômica da década de 1980, a qual contribuiu para o fim de um possível desenvolvimento de um Welfare State brasileiro. Todo este percurso histórico, político e econômico dará o entendimento do processo de evolução/involução da política habitacional brasileira na década de 1990, com todas as reformas burocráticas e administrativas da época.

A política habitacional no regime militar - BNH

Para a discussão da existência de um Estado de Bem-Estar Social Brasileiro, Behring (2007) faz algumas análises das características deste mesmo tipo de atuação do Estado em outros países, tanto europeus, quanto nos EUA. A autora conclui que as políticas sociais implementadas no Brasil, nem de longe lembravam as políticas universalizantes de alguns países europeus, isto porque, aqui no Brasil, somente aqueles que tinham emprego registrado na carteira de

trabalho tinham acesso a alguns direitos, deixando grande parte da população à margem da ação destas políticas.

O processo de caracterização de um Estado social brasileiro, com a introdução de uma política social tem início com Vargas na década de 1930. Este governo diante da situação de greve dos operários, tratada até então somente como questão de polícia, começa a enfrentá-la, também com ações políticas. Assim, nesta época, procurou-se:

a regulamentação das relações de trabalho no país, buscando transformar a luta de classes em colaboração de classes, e o impulso à construção do Estado social, em sintonia com os processos internacionais, mas com nossas mediações internas particulares (BEHRING, 2007, p. 106).

Posteriormente, em meados do séc. XX, o governo militar, diante da necessidade de legitimação do caráter ditatorial de suas administrações, buscou adesão e apoio através da expansão e modernização das políticas sociais. No caso desta pesquisa, o foco será direcionado para as políticas de desenvolvimento urbano, mais especificamente para a política de habitação, que neste período teve grande avanço com a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH na década de 1960.

Com estes governos militares, a questão urbana começa a ter grande prioridade nas gestões. Nesta época, houve bastante investimento para o melhoramento da urbanização das cidades. No entanto, a preocupação não era com a problemática social causada pela urbanização descontrolada, mas sim havia preocupação com a organização espacial das cidades para atender às exigências crescentes da economia como produção, circulação e consumo do capitalismo. Concentram-se os meios de produção e a força de trabalho. Surgem

ações do Estado para satisfazerem os interesses políticos e, principalmente, econômicos, de reprodução do capitalismo e da mão-de-obra: habitação, transporte de população, de matéria prima e escoamento da produção, energia, saneamento, assistência à saúde, educação, comunicação, bancos, etc.

Neste contexto, a política de habitação ganha espaço e com características que segundo Behring (2007) seguia uma estratégia tipicamente keynesiana², na qual a criação do Banco Nacional de Habitação pretendia “impulsionar a economia por meio do incremento da construção civil na construção de moradias populares” (p. 137). Neste caso, empreiteiras e indústrias da construção civil tiveram um período de forte crescimento, acompanhadas pela criação de fundos de indenização para os trabalhadores e que financiassem a política habitacional.

Melo (1988) levanta a participação de três sujeitos, além do Estado, na construção da política habitacional do BNH, desenvolvida durante o governo militar: o “empresário financeiro do setor de crédito imobiliário”, o “empresário da indústria de materiais de construção” e os “bancos comerciais”. Todos estes sujeitos mostravam-se interessados no desenvolvimento da indústria da construção civil, e pressionavam o Estado, estabelecendo uma arena de interesses econômicos.

O Estado, como dito anteriormente, precisava do apoio político, principalmente das classes dominantes, e por isso realizava, através de

² “O Estado, diga-se fundo público, na perspectiva keynesiana, passa a ter um papel ativo na administração macroeconômica, ou seja, na produção e regulação das relações econômicas e sociais. Nessa perspectiva, o bem-estar ainda deve ser buscado individualmente no mercado, mas se aceitam intervenções do Estado em áreas econômicas, para garantir a produção, e na área social, sobretudo para as pessoas consideradas incapazes para o trabalho (...)” (Behring, 2007, p. 86).

investimentos, a promoção e a modernização da estrutura produtiva dos setores da construção civil e da indústria de produção de materiais de construção. Assim, segundo Melo (1988), através de alianças burocráticas surge na arena política e na agenda pública a discussão da política de habitação de forma mais sólida e com respostas mais significativas quanto ao número de unidades residenciais construídas.

Deste modo, cria-se o BNH, o qual tinha um caráter centralizado, com distribuição de competência entre os vários níveis de execução. Sua estrutura organizacional – que ofertava não só unidades residenciais, mas também outros serviços urbanos como saneamento básico e infra-estrutura em geral – centrava no âmbito federal a formulação e o financiamento das políticas, enquanto as unidades subnacionais eram responsáveis pela implementação das mesmas.

Com o BNH foi a primeira vez que se organizou “mecanismos institucionais e financeiros para a produção em larga escala de unidades habitacionais para a população de baixa renda” (ARRETCHE, 2000, p.79), tornando-se assim um marco na história da política social de habitação. No entanto, a produção habitacional, determinada por este banco, não foi suficiente para eliminar o *déficit* habitacional brasileiro. O que cabe ressaltar aqui, e que dá mérito à proposta de política habitacional em questão, foi o fato de esta ser a primeira tentativa que indica a produção de habitações no Brasil de forma institucionalizada, regida por normas e alguns mecanismo de controle, além de fonte de financiamento de recursos própria³.

³ O Banco Nacional de Habitação contava com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Este, por sua vez, passa a ter dupla finalidade: caráter indenizatório em casos de

Isto porque, até 1964, durante o regime militar e antes da criação do Banco de fomento à produção habitacional, as políticas direcionadas ao problema da habitação, não passaram, na maioria dos casos, de ações clientelistas para distribuição das moradias. Respondiam ainda a interesses políticos e econômicos dos governantes e da classe dos industriais crescentes.

Contudo, o que se pode perceber é que esta política, estabelecida pelo BNH, ficava mais restrita à produção de unidades habitacionais para a classe média, uma vez que a política de habitação desenvolvida para a população de baixa renda no período militar era basicamente realizadas por empresas estatais, já que os empresários preferiam a garantia de retorno dos investimentos feitos para a classe média do país:

(...) só entidades estatais agiriam no setor de famílias de baixa renda, notadamente famílias faveladas; não haveria nenhum empresário particular que fosse correr o risco de fazer planos populares para famílias de tal nível de renda, pela falta de garantias e sobretudo, de condições financeiras e redistribuição nos investimentos concedidos (MELO, 1988, p.78).

No entanto, o objetivo e o foco da política habitacional brasileira mudaram a partir do governo do presidente Geisel, que anunciou um novo pacote de medidas políticas e econômicas em 1974, e apontou uma redefinição da política habitacional, a qual mudara seu foco para o beneficiamento das classes de baixa renda no quadro da política de habitação.

Contudo, esse redirecionamento ainda não é satisfatório, pois em 1979, apenas 5% dos recursos do BNH destinados à construção de habitações foram voltados para o financiamento de residências para as classes populares (SILVA,

demissão do emprego, e ainda instrumento de fonte de recursos para o financiamento da política federal de desenvolvimento urbano (ARRETCHE, 2000).

1989, p.68). Mesmo assim, esse novo pacote causou reação do empresariado da indústria da construção e do crédito imobiliário, apontando o início da fragmentação das alianças em torno da política habitacional, construída na década de 60, fragilizando-a. Além disso,

(...) o intenso processo de internacionalização dos mercados, dos sistemas produtivos e da tendência à unificação monetária e financeira que o acompanharam, levou a uma perda considerável da autonomia dos Estados Nacionais, reduzindo o espaço e a eficácia de suas políticas econômicas e demonstrando a precarização de suas políticas sociais” (SOARES, 2002, p.12).

Toda esta instabilidade global, no final da década de 1970, e, mais especificamente, no Brasil, na década de 1980, afeta diretamente a economia brasileira e, conseqüentemente, o financiamento de suas políticas sociais.

Em relação à política habitacional, que teve sua maior estruturação institucional com o BNH, passa por um período também de instabilidade e mudanças diante da crise da década de 1980. A integração do sistema do BNH foi sendo desfeita ao longo desta década, quando há a transição do governo militar para a nova república. Isso porque, durante aquele regime, embora as agências subnacionais tivessem alguma autonomia e corpo técnico próprio para o desenvolvimento e implementação dos programas habitacionais, que, de certa forma, a política pudesse ser considerada descentralizada, a centralização fiscal e a indicação dos governadores e prefeitos das principais cidades ajudavam a manter a consistência do sistema de habitação proposto até então.

Durante os anos 80, principalmente com os três primeiros governos civis, houve uma desarticulação deste sistema, “seja pela fragmentação institucional que acompanhou a extinção do BNH, seja pela crescente redução de suas fontes de financiamento” (ARRETCHE, 2000, p.82). Isto porque com a

recessão desta década, com os altos índices de desemprego e com o caráter indenizatório do FGTS, sua função como investimento na política de desenvolvimento urbano caiu substancialmente, caindo também a produção de unidades habitacionais.

Além disso, ainda considerando a mesma década, algumas modificações alteraram o financiamento da política habitacional, que tem o gerenciamento do FGTS repassado para a CEF, no entanto, esta “não dispunha de instrumentos para planejar, formular e articular políticas alternativas, capazes de dar conta das reformulações que se impunham” (ARRETCHE, 1996a, p. 110). Assim, a Política Habitacional ficou no que a autora chama de via-crúcis ministerial, passando por seis ministérios diferentes no período de 1985 a 1990.

Todo esse contexto político e de redução econômica contribuiu para o fechamento do BNH, na segunda metade da década de 1980, e o Estado, diferente da burocracia fechada e do regime repressivo militar, apresentava-se menos “articulado” e mais suscetível a pressões políticas.

Diante desta situação, não só no campo da habitação, mas das outras políticas sociais e também das econômicas, os primeiros governos civis, mais especificamente o governo Collor iniciou um ajuste econômico para conter a inflação que interferiu diretamente nas políticas sociais⁴, e que, em meados da década de 1990, vai ser consolidado com o projeto de Reforma do Estado, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

⁴ Sobre o ajuste iniciado na década de 1990: “Pelo lado social o país foi pego a meio caminho na sua tentativa tardia de montagem de um estado de Bem-Estar Social” (SOARES, 2002, p. 35)

A constituição de 1988 e a política habitacional

Aliado a este contexto econômico, a situação política do país com a institucionalização da nova Constituição, em 1988, também interferiu na (des)organização da Política Habitacional Brasileira. Tal Carta foi construída com a participação de vários movimentos sociais surgidos ou ampliados nas décadas de 70 e 80, e, no caso deste estudo, vale ressaltar aqueles movimentos envolvidos com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana que conseguiram com esta Constituição redefinir o papel da cidade.

No que diz respeito ao Planejamento Urbano, a Carta de 1988 traz pela primeira vez, nos seus artigos 182 e 183 do capítulo da política urbana “a função social da cidade e da propriedade urbana”.

No entanto, ao mesmo tempo em que entende o direito à cidade a todo cidadão, e que propõe uma série de outras mudanças quanto às políticas sociais brasileiras, este documento não esclarece, especificamente na questão habitacional, as atribuições de cada nível de governo, como antes era feito na estrutura organizacional do BNH.

Com a nova Constituição, segundo o artigo 21, inciso XX e o artigo 23, inciso IX, a implementação de programas para a promoção de unidades habitacionais é de qualquer nível do governo, diferenciando apenas o papel do estado federal quanto à elaboração de diretrizes gerais, as quais todos os outros níveis deviam estar submetidos.

Toda esta “abertura” promovida pela Constituição de 1988, aliada às reduções dos gastos federais com as políticas sociais devido à recessão desta década forçou uma autonomização dos níveis subnacionais⁵:

(...) o governo federal demonstrou progressivamente sua incapacidade de desempenhar as funções que lhe eram afetas no sistema anterior, sob a égide do BNH e sua incapacidade de propor inovações institucionais que respondam às demandas da situação presente (ARRETICHE, 1996c, p.56).

Portanto, a condução da formulação e implementação dos programas da política habitacional por parte da União ficou comprometida. A ausência do Estado federal neste contexto fez com que os estados e municípios do país assumissem os gastos com habitação, assim, enquanto os recursos da União diminuía, aumentavam os gastos dos estados subnacionais. O caso da política habitacional foi o que Almeida (1996) chama de “descentralização espontânea”, ou por “ausência”.

Existiu, nesta fase de adaptação à nova situação da política habitacional, uma tentativa de institucionalização de um Sistema Estadual para desenvolver a política social de habitação, no entanto, cada estado desenvolveu seus programas com características próprias como pode ser visto em Arretche (1996b) e que, em alguns casos, estavam vinculadas, exclusivamente, a gestões governamentais, sem perspectivas de continuidade.

⁵ Segundo Arretche (1996a), em uma outra discussão sobre descentralização, a autora afirma que autonomização “denota que tais programas são autônomos em relação ao Governo federal e não guardam necessariamente relação entre si. Dizem respeito, sobretudo, a planos de governo vinculados a gestões mais ou menos identificadas com a questão da oferta habitacional, seja por razões de comprometimento com os movimentos populares organizados, seja por vinculação a grupos de empreiteiros privados” (p. 114). Esta autonomização, ao mesmo tempo em que aproxima a política das reais necessidades locais, dá margem para a criação de programas e ações de caráter clientelista.

Diferentemente, no âmbito municipal, segundo a referida autora não há registros de criação de sistemas municipais institucionalizados para a oferta habitacionais. Neste nível podem ser identificadas formas autônomas de atuação das prefeituras, com programas do tipo: “urbanização de favelas; intervenção no mercado fundiário; oferta de lotes urbanos; acessoria técnica à construção e oferta de unidades residenciais” (ARRETCHE, 1996a, p.118).

Tais iniciativas governamentais proliferaram-se por todo o país, e de maneira geral, era iniciada com recursos dos governos estaduais, mas em parceria com prefeituras municipais. Estas por sua vez participavam dos programas através de doação de terrenos e dotação de infra-estrutura. Havia também o envolvimento da população na construção das moradias através de mutirões como forma de baratear os custos de execução e de aproximar as técnicas de construção à realidade local.

No entanto, mesmo sendo ações governamentais – a maioria não institucionalizada – alguns programas alcançaram expressivos números na construção de unidades habitacionais. Contudo, houve também aqueles programas que representaram somente instrumentos de barganha política, atendendo aos interesses dos sujeitos ligados à construção civil (ARRETCHE, 1996a, p.114).

Logo, pode-se afirmar que a política neoliberal adotada no início dos anos 90, como forma de conter a crise fiscal do país, e a proposta de reforma do Estado não correspondiam e ainda limitavam as propostas da Carta de 88. Segundo Almeida (1996):

(...) embora houvesse uma inclinação generalizada pela descentralização, não existiu, porém, uma verdadeira política de descentralização que orientasse a reforma das diferentes políticas sociais. Ao contrário, lógicas particulares presidiram a redistribuição de competências e atribuições (...) (p.19).

Assim, a crise financeira na área habitacional era tamanha, que no nível federal, durante os anos de 1992-95, nenhuma seleção de projeto para contratação de programas habitacionais foi realizada. Neste período, houve apenas o desembolso de recursos para dar continuidade aos empréstimos já contratados.

Ligada a esta situação política de adaptação da política habitacional, os movimentos sociais da época também merecem destaque. Deste modo, em 1987, a partir da articulação entre os movimentos sociais urbanos, surgiu o Fórum Nacional de Reforma Urbana, que durante toda a década de 90 discutiu amplamente as questões relacionadas aos problemas urbanos, afirmando que o “direito à cidade e à cidadania” deve ser concedido a todo cidadão. E ainda, que a gestão das cidades deve ser realizada de maneira democrática, com a participação de representantes de todos os setores da sociedade civil, e estabelecendo assim o privilégio do interesse coletivo de acesso aos bens e serviços das cidades, e não aos interesses privados.

Toda uma década de discussão destes movimentos culminou na elaboração de um documento que regulamenta as diretrizes da Política Urbana (artigo 182 e 183), a promulgação da lei nº 10.257 de julho de 2001, o chamado Estatuto da Cidade, que será discutido posteriormente.

O que se pode afirmar diante da situação exposta é que, diante de toda esta instabilidade, até a proposta de Reforma do Estado em 1995, entre outras

modificações na estrutura do Estado, institucionalizou-se a descentralização das políticas para o desenvolvimento urbano, e não houve nenhuma proposta consistente para o novo desenho da política social de habitação.

A década de 1990

Durante o governo FHC, o processo do “ajuste brasileiro” começado no início da década de 1990, com o governo Collor, torna-se mais nítido, assim como suas as consequências econômicas e sociais.

O eixo central na condução da política econômica é o combate à inflação, mediante o Plano de Estabilização. Cujo sucesso passou a ser condição *sine qua non*, segundo o discurso governista, para a retomada do crescimento. Para a consecução desse objetivo qualquer meio era justificável, inclusive uma recessão sem limites (SOARES, 2002, p. 39)

Assim, para autoras como Behring (2007) e Soares (2002), nesta época, o estado brasileiro passou por um desmonte, principalmente no que diz respeito ao financiamento das políticas sociais, contribuindo para o agravamento da distribuição desigual de renda e aumento da pobreza, dificultando o acesso aos pobres aos serviços básicos de suprimento de água, esgoto sanitário, coleta de lixo, saúde e educação.

Foi em 1995, que houve a definição de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano marcada pela implementação de uma modalidade descentralizada de gestão da política federal. Havia naquele momento, um discurso neoliberal que apoiava a reforma do Estado Brasileiro e que fazia apologia à descentralização como forma de reduzir a corrupção e ineficiência administrativa das gestões anteriores.

Argumentavam ainda que a descentralização apresentava formas mais democráticas e eficientes de gestão, e que os problemas do espaço urbano brasileiro, tão heterogêneo, poderiam ser melhor solucionados através de formas descentralizadas de decisão para alocação dos recursos federais.

Assim, o governo FHC dá nova orientação à política urbana e afirma que as necessidades em investimento para áreas de desenvolvimento urbano são tão grandes que o governo federal não pode mais ser o principal financiador desta política, tal como foi o BNH. De acordo com Arretche (2000), abre-se o setor para os investimentos privados e para o co-financiamento de estados e municípios, justificando o novo modelo descentralizado proposto.

Neste novo modelo, a União assume o papel normativo e de fomento das políticas urbanas e dos programas a elas vinculados. Os Estados assumem a regulação e o controle dos serviços prestados. Já os agentes privados e os municípios se encarregam da função de executar os programas.

Especificamente para a Política Nacional de Habitação, submetida à Política de Desenvolvimento Urbano, embora já houvesse a tentativa dos governos estaduais através das Companhias de Habitação Popular – COHABs – de formular programas próprios, com captação de recursos destinados à habitação social, a maioria de tais tentativas nunca se tornaram políticas concretas e institucionalizadas.

As COHABs criadas na época do BNH estabeleciam relação bancária direta com esta instituição, dependendo inteiramente de seus empréstimos. Alguns estados como São Paulo e Ceará conseguiram manter o financiamento de

sua política habitacional com recursos próprios e contando parcialmente com recursos do FGTS.

Somente com a extinção do BNH, e posteriormente na tentativa de suprir a “ausência” do Estado federal que as COHABs começaram a alocar recursos próprios, co-financiar programas e projetos com as prefeituras e ainda em parceria com agências privadas.

Em 1995, o governo FHC, como forma de descentralizar o processo de destinação de recursos para as áreas de saneamento e habitação, transferiu aos Estados a função de alocar tais recursos do FGTS. De acordo com Arretche (2000):

Apenas em 1995 formulou-se uma política, criando-se condições institucionais para a emergência de um Sistema Estadual de Habitação, com fontes financeiras próprias, programas com desenho próprio e órgãos encarregados da execução das políticas. Mas na verdade, até o início de 1997, este ainda se encontrava “apenas engatinhando” (p. 111).

No entanto, as trajetórias de autonomização, principalmente financeira, dos Estados foram distintas. Alguns deles até apresentaram desenhos próprios para seus programas habitacionais, mas ainda contavam com recursos federais. Outros, não tinham capacidade técnica para traçar o desenho de uma política habitacional estadual.

Além disso, há que se ressaltar que a política habitacional oferece um bem caro, e que investimentos na área para a produção de unidades habitacionais vão beneficiar pontualmente algumas famílias, diferentemente das políticas de educação e saúde, nas quais os investimentos beneficiam um número muito maior de pessoas.

Há que se considerar ainda, que também diferente da educação e da saúde, a habitação não é um direito universal de acordo com a Constituição, e, portanto, não cabendo ao Estado federal e às unidades subnacionais oferecerem habitações a toda população. Como dito anteriormente, no que diz respeito aos deveres do Estado Federal e das unidades subnacionais, a Constituição de 88 preconiza, no seu artigo 23, inciso IX, que compete à União, Estados, DF e Municípios, *promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico*.

Desta forma, de acordo com a Carta de 88 e a orientação de descentralização dada pela Reforma em 1995, pode-se afirmar que a produção de unidades habitacionais está diretamente ligada: a) à capacidade técnica de elaboração e implementação de programas próprios, b) à capacidade de gastos do poder executivo, principalmente de estados e municípios, e ainda, c) vontade política dos gestores em trabalhar na produção de unidades habitacionais.

2.2. O séc. XXI e a “nova” configuração da PNH

Os “novos” instrumentos da PNH

A Política Nacional de Habitação abre o séc. XXI com a discussão sobre toda esta situação política, econômica e social exposta no item anterior, porém, após todos estes longos anos de tentativa de consolidação de uma nova estrutura para esta política, algumas conquistas foram realizadas, e alguns “novos”⁶

⁶ Cabe aqui ressaltar o adjetivo “novo” pelo fato de que estes instrumentos são novos uma vez que nunca antes foram institucionalizados. No entanto, tais instrumentos são apenas a

instrumentos institucionalizados. Dentre tais instrumentos, o Estatuto da Cidade é o primeiro e mais abrangente, e determina orientações não só para a Política habitacional, mas para a PNDU.

Há, ainda, que se ressaltar a criação do Ministério das Cidades em 2003, com órgão específico para a PNDU, na qual a política habitacional está inserida; a aprovação da PNH em 2004, e ainda a aprovação da lei federal 11.124/2005.

Todos estes instrumentos serão considerados neste trabalho, e, uma vez que formam o conjunto de normas para a gestão da PNH, serão também o referencial de análise do PMHBV no capítulo posterior.

O Estatuto da Cidade (lei nº 10.257 de julho de 2001) é resultado de mais de uma década de discussão, que foi apoiada pelos movimentos sociais urbanos e pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana durante toda a década de 1990.

O Estatuto da Cidade surge como uma lei que legitima os conceitos de descentralização e participação preconizados pela Carta de 1988. Nele estão contidos um conjunto de princípios e instrumentos que orientam o planejamento e a gestão urbana dos municípios. Assim, esta lei tem caráter tanto técnico para gestão urbana das cidades, quanto caráter político para a construção de tais estratégias de gestão.

Considerando o primeiro ponto de vista, analisaremos as diretrizes e os instrumentos estabelecidos para a política urbana pelo Estatuto das Cidades e que

materialização, a conquista de antigas reivindicações e discussões realizadas durante as décadas de 1980 e 1990.

possuem relação com a política de habitação. Neste caso, devem ser ressaltados em seu Art. 2º:

I - “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”;

XIV – “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”.

No capítulo II, artigo 4º do Estatuto das Cidades, estão relacionados vários instrumentos importantes da política urbana. Entre eles, os incisos III, IV e V, que respectivamente correspondem ao planejamento municipal, aos institutos tributários e financeiros, e aos institutos jurídicos e políticos os quais são os que mais interferem na organização sócio-espacial das cidades, pois definem o entendimento diferenciado de partes das cidades, garantindo o pleno “direito à cidade” pelos cidadãos.

Entre os instrumentos mencionados anteriormente como elementos constituintes do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é um dos merece destaque. Isso porque a proposta de um Plano Diretor Municipal, institucionalizado como lei municipal, tal qual apresentado pelo Estatuto possibilita planejar as cidades e municípios de forma articulada, considerando não só aspectos habitacionais, mas toda a infra-estrutura urbana necessária para a garantia de sua plena função social.

No que se refere aos Planos Diretores, a elaboração de diretrizes para a regularização fundiária das cidades apresenta-se com papel relevante. Isso porque, segundo o Instituto Pólis (2002), o município é o:

principal ente federativo responsável pela promoção da política urbana, que engloba a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, assegurando-se o direito à moradia da população (...) garantindo o uso e ocupação do solo adequados às necessidades de moradia digna dos moradores (...) e combatendo a desigualdade social e melhorando as condições de vida da população dos assentamentos informais e precários (p. 33).

Ainda no que diz respeito aos Planos Diretores, o Estatuto obrigou os municípios com mais de 20 mil habitantes, cidades integrantes de regiões metropolitanas, ou de áreas de especial interesse turístico e significativo impacto ambiental a aprovar e executar seus Planos Diretores até 2006, com revisão máxima a cada dez anos, punindo por improbidade administrativa os prefeitos que não formulassem os Planos de seus municípios.

Vale ressaltar que a definição de Plano Diretor não foi uma inovação do Estatuto da Cidade, pelo contrário, já na época dos governos militares elaboravam-se Planos Diretores, principalmente nas grandes cidades. No entanto, tais Planos ainda demonstravam somente uma visão tecnocrática do processo de elaboração das estratégias de regulação urbanística, e muitas vezes ignoravam a incapacidade de acesso aos serviços urbanos das populações pobres.

Foi o Estatuto da Cidade que regulamentou e normatizou de fato a elaboração do conjunto de diretrizes gerais da política urbana, que objetiva, entre outras coisas, o “desenvolvimento das funções sociais das cidades, possibilitando a elaboração de uma política urbana local, a partir da participação democrática

dos cidadãos”, garantida, segundo esta lei pela descentralização das políticas, no caso em questão, a política habitacional.

No Plano Diretor, no âmbito da Política Habitacional Municipal, devem estar contidas, minimamente, as diretrizes gerais para sua elaboração com base nos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como:

- Zonas Especiais de Interesse Social;
- Regularização Fundiária;
- Entre outros instrumentos da política urbana que têm interface direta ou indireta com habitação.

As Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS também fazem parte da política urbana definida pelo Estatuto da Cidade, e merecem destaque na elaboração da política de habitação municipal. Já utilizado por várias prefeituras do país desde os anos 80, este instrumento representa a luta dos movimentos sociais de assentamentos irregulares, pela não remoção, pela melhoria das condições urbanísticas e pela regularização fundiária destas áreas.

A utilização deste instrumento em determinada área da cidade permite inserir assentamentos irregulares à malha urbana da cidade, tornando-as regulares jurídica e urbanisticamente, possibilitando a introdução de serviços e de infra-estrutura, regulando o mercado de terras urbanas, e aumentando a arrecadação do município. Permite ainda, que terrenos não edificadas, não utilizados ou subutilizados sem destinação social, sejam transformados em áreas para programas habitacionais.

No entanto, a taxação de impostos e dos serviços prestados nestas áreas são diferenciadas, podendo ser inexistentes ou muito menores que em

outras áreas urbanas, com a finalidade de conter a especulação de áreas até então marginalizadas, de evitar a expulsão e de manter no próprio local, a população considerada de baixa renda.

De acordo com o Instituto Pólis, a regulamentação de uma ZEIS pode ser feita pelo próprio Plano Diretor Municipal, ou por outra lei específica, podendo os próprios moradores, associação que represente a comunidade, órgãos municipais ou a Câmara Municipal solicitar reconhecimento e a alteração de determinada área informal em ZEIS.

O outro ponto, de caráter político, que deve ser destacado como mérito na constituição do Estatuto da Cidade é a possibilidade de participação dos cidadãos na construção do planejamento e das estratégias da gestão urbana. Embora a discussão realizada a seguir trate a participação de forma ampla, considerando-a no contexto da cidade, posteriormente, este ponto será considerado para análises futuras do objeto desta pesquisa, porém, no âmbito de discussão da problemática e elaboração de estratégias de ação política para a questão habitacional.

Sabe-se que o processo de urbanização brasileiro foi realizado através de planejamentos que respondiam aos interesses econômicos e políticos das classes dominantes, e que os mesmos sempre foram desenvolvidos isolados do processo de gestão. Não havia interlocução entre o poder público e a sociedade, exceto aos segmentos econômicos e técnicos (empresários imobiliários, empreiteiros, engenheiros, arquitetos) ligados diretamente aos planos urbanísticos.

A não possibilidade de participação dos vários segmentos da sociedade nos processos decisórios e de gestão dos planos urbanísticos contribuíram para ampliar ainda mais o processo de exclusão sócio-espacial das cidades.

É neste contexto que o Estatuto da Cidade, regulamentado após mais de dez anos da Constituição Federal, vem institucionalizar os instrumentos para descentralização e democratização do planejamento e gestão urbana. No entanto, nesta análise não cabe a ingenuidade de acreditar que o Estatuto da Cidade é o modelo ideal e único de legislação para democratização da questão urbana no país. No entanto, há que se concordar que anteriormente a esta Lei, o Brasil nunca contou com instrumentos que admitissem tão amplamente a participação popular na discussão sobre os problemas das cidades.

Entre os instrumentos de garantia da participação popular na discussão para o direcionamento da política urbana estabelecidos pelo Estatuto da Cidade estão os conselhos, as conferências de política urbana e os debates, consultas e audiências públicas, todos previstos para todos os âmbitos de governos.

De acordo com o Estatuto da Cidade, estes instrumentos “são espaços públicos de diálogo entre os diversos interesses provenientes da sociedade civil, de proposições, partindo dos diversos setores, de avaliação e fiscalização de decisões referentes aos investimentos públicos e privados nas cidades” (BRASIL, 2005a, p. 194).

Retomando a análise do Plano Diretor, será considerado não mais seu caráter técnico, mas sua proposta de mudança política permitida pela participação institucionalizada pelo Estatuto da Cidade.

O Plano Diretor *re-institucionalizado* responde às reivindicações dos movimentos para a Reforma Urbana existente nas décadas de 70 e 80, os quais, como já foi dito, reclamavam o direito à cidade e à cidadania.

A nova proposta deste instrumento insere no seu processo de elaboração os instrumentos de participação popular citados anteriormente. Ele passa a ser um instrumento legal, no nível municipal, que obrigatoriamente deve ser elaborado e ter sua gestão acompanhada pela participação da população e das associações representativas de vários segmentos sociais e econômicos. Deve conter ainda as orientações para a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município, incluindo em seu escopo além das determinações para a política social setorial de habitação, objeto deste estudo, as políticas nacionais de preservação cultural e ambiental, de turismo, de mobilidade urbana e outros.

Vale ressaltar que as orientações do Estatuto da Cidade e posteriormente, do Ministério das Cidades (MCidades) não devem ser seguidas, rigorosamente, como reprodução de modelos técnico-burocráticos existentes. Para que o Plano Diretor de uma cidade tenha sucesso e grande abrangência de soluções no que diz respeito ao planejamento urbano, este documento deve discutir, incorporar e respeitar as especificidades de cada cidade e população envolvidas. Segundo o MCidades (BRASIL, 2005b):

O objetivo fundamental do Plano Diretor é estabelecer como a propriedade cumprirá sua função social, de forma a garantir o acesso a terra urbanizada e regularizada, reconhecer a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos (p. 15).

No entanto, para que haja a garantia da função social da cidade, é necessário que o Plano Diretor seja capaz de organizar de forma integrada, as diferentes políticas para o desenvolvimento urbano e ainda permitir a ampla participação popular. Caso contrário, este documento de lei se caracterizará apenas como mera determinação legal, sem valor político estratégico algum.

No Plano Diretor deve conter ainda os objetivos que se pretende alcançar para a questão urbana de uma cidade, os apontamentos para as estratégias e os instrumentos para atingir os objetivos, e ainda, deve ser capaz de oferecer todos os instrumentos necessários para que tais objetivos sejam cumpridos.

Cada município, na construção de seu Plano Diretor, tem autonomia para a escolha dos instrumentos que melhor atendam ao seu desenvolvimento urbano. Tais instrumentos, presentes no Estatuto da Cidade, devem estar em consonância com a realidade urbana de cada cidade, garantindo que o plano trace corretamente suas estratégias de planejamento.

No que diz respeito à participação popular, o MCidades estabelece que o Plano Diretor deve ser elaborado e implementado com a participação efetiva de todos os cidadãos, feita por representantes, durante todo o processo de elaboração do documento e em cada ponto específico de discussão: habitação, transporte, saneamento, etc. O processo deve ser conduzido pelo poder Executivo, articulado com os representantes no poder Legislativo e com a sociedade civil.

Sobre este argumento cabe evidenciar dois pontos que segundo Silva (2003), foram de grande preocupação dos autores da democracia participativa

iniciada na Europa nos anos 1960. O primeiro deles são as desigualdades econômicas, pois, segundo eles, esta circunstância não permite que os indivíduos participem “em iguais condições da vida social e política do país” (p.17). O segundo diz respeito ao novo papel destes indivíduos na construção das políticas, pois de consumidores dos bens políticos, eles passam a atuar como construtores e executores dessas políticas.

No entanto, diante do que já se conhecia sobre as práticas urbanas anteriores, o momento de institucionalização do Estatuto da Cidade, que legitima a possibilidade da participação popular na construção das políticas direcionadas para a organização das cidades, foi – e atualmente ainda é – a forma mais próxima à sociedade.

Pode-se afirmar que se o processo de participação popular para se pensar as cidades for desenvolvido legalmente e com comprometimento das partes envolvidas, é o meio mais efetivo para se tentar levantar as demandas urbanas e resolver os problemas das cidades. No caso da habitação de interesse social, o diagnóstico de áreas irregulares para futura legalização (considerando as áreas urbanas possíveis de serem edificadas previstas em lei), e o *déficit* habitacional são condições primordiais para início das discussões com a população.

A elaboração do Plano Diretor é realizada em etapas interdependentes. A primeira delas é a leitura técnica e comunitária da cidade, na qual técnicos, independentemente dos representantes dos segmentos da sociedade civil, mas paralelamente a eles, iniciam a discussão sobre os principais problemas e potencialidades do município. Estas leituras são divididas em temas (habitação,

transporte, saneamento, etc.) que irão compor as estratégias para desenvolvimento da cidade do Plano Diretor. Cabe aqui ressaltar que os dois tipos de leitura não devem encerrar-se em si mesmos, mas devem ser complementares para o enriquecimento da argumentação sobre a cidade. A instrumentalização desta etapa é realizada através de mapas temáticos e varia de acordo com os recursos disponíveis para a produção do material, e ainda com os interesses econômicos envolvidos com os temas selecionados como por exemplo, a questão imobiliária ou uso e ocupação do solo.

A segunda etapa diz respeito à formulação e pactuação de propostas. Este momento é realizado também com representantes do Executivo, Legislativo e dos segmentos da sociedade que devem priorizar os problemas a serem resolvidos. A terceira etapa, complementar a segunda, deve definir os instrumentos. Para cada tema devem-se definir as estratégias e os instrumentos mais adequados, os quais devem considerar as características e os objetivos da cidade, que estarão contidos no Plano Diretor.

A quarta e última etapa refere-se ao sistema de gestão e planejamento do município. Segundo o MCidades (BRASIL, 2005b):

A lei do Plano Diretor deve estabelecer a estrutura e o processo participativo de planejamento para implementar e monitorar o Plano Diretor. O monitoramento compreende avaliações, atualizações e ajustes sistemáticos, que devem estar definidos na lei. O Plano Diretor deve definir também as instâncias de discussão e decisão do monitoramento, como os conselhos, sua composição e suas atribuições (p. 32).

Segundo o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deverá ser revisto pelo menos a cada 10 anos. Todas as discussões de revisão e os ajustes também deverão ser discutidos e acordados com os diferentes representantes da sociedade civil.

Outro ponto a ser destacado no processo de construção da PNH do século XXI é a criação em 2003 do Ministério das Cidades, no primeiro mandato do governo Lula. Este Ministério submete a este mesmo órgão burocrático três secretarias nacionais ligadas diretamente à Política de Desenvolvimento Urbano. As secretarias de Habitação, Saneamento Ambiental e Transporte e Mobilidade são responsáveis, respectivamente, por formular e propor os instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação; assegurar os direitos humanos fundamentais de acesso à água potável e à vida em ambiente salubre nas cidades e no campo; e formular e implementar a política de mobilidade urbana sustentável, entendida como a reunião das políticas de transporte e de circulação.

Mais uma vez, as “novas” propostas para a organização burocrática da Política de Desenvolvimento Urbano do séc. XXI não constituem uma completa inovação. Isto porque o BNH também organizava, sob um mesmo órgão, a política de habitação e saneamento, ambos financiados com recursos do FGTS.

No entanto, neste novo século, a política habitacional não estava completamente organizada e reestruturada. Ela carecia de mais instrumentos para melhor consolidar a política habitacional de interesse social e, por isso, em 2005, o Ministério das Cidades, para priorizar a construção de habitações para a população de baixa renda e na tentativa de articular as políticas e programas habitacionais nos três níveis de governo, contou com a promulgação da Lei 11.124/2005. Esta lei cria o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS/ FNHIS, e Conselho Gestor do FNHIS, todos submetidos ao Sistema Nacional de Habitação.

Desta forma, o FNHIS prioriza o financiamento de programas e projetos específicos para população de baixa renda, restringindo os beneficiários àqueles que componham famílias com orçamento total de zero a três salários mínimos ou de zero até cinco salários mínimos, como pode ser verificado pelo Programa Crédito Solidário.

No seu Art. 12, a Lei de criação do SNHIS/FNHIS estabelece que somente os estados, DF e municípios podem acessar o Orçamento Geral da União que financia o FNHIS, mas para isto, a partir de 2006, aqueles deveriam aderir ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e cumprir os seguintes requisitos: assinar o Termo de Adesão; constituir o Fundo Habitacional (Estadual ou Municipal) de Interesse Social; criar o Conselho Gestor do Fundo e elaborar o Plano de Habitação de Interesse Social Estadual ou Municipal.

Isso significa dizer que, a partir de 2006, estados e municípios estariam obrigados a priorizar a problemática da habitação de interesse de social, tornando-se imprescindível o entendimento das questões habitacionais locais, com o desenvolvimento de estudos e pesquisas que possam fundamentar os planos municipais de habitação para que estes atinjam o objetivo de implementar as diretrizes da Política Nacional de Habitação.

Esta lei de 2005 foi a última considerada significativa referente ao financiamento de habitações de interesse social. No entanto, tramita pelo Fórum Nacional pela Reforma Urbana e apoiado pelos movimentos sociais ligados a ele, a discussão da possibilidade de, através de apresentação de projetos e preenchimentos de todos os requisitos, que as instituições formadas pelos

movimentos sociais organizados e institucionalizados, cooperativas e instituições privadas sem fins lucrativos também possam acessar o FNHIS.

Tal resolução, se aceita, aumentaria a abrangência da população beneficiária de forma geral e garantiria que, independentemente da vontade política, ou da capacidade técnica de Estados e Municípios, que a Política Habitacional de Interesse Social pudesse ser implementada.

Diante do exposto, pode-se traçar um panorama da atual situação da Política Nacional de Habitação, a qual será utilizada como referência para o desenvolvimento desta pesquisa. Todos os instrumentos organizacionais, administrativos e legais descritos serão os subsídios para a realização da avaliação política do Plano Municipal de Habitação em Boa Vista/RR.

3. A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE BOA VISTA

3.1. A configuração urbana de Boa Vista

A cidade capitalista e o urbano

A organização e a urbanização das cidades estão diretamente ligadas ao modo de produção no qual estão inseridas. No caso deste estudo, vamos abordar as cidades capitalistas e suas contradições na construção de seus espaços urbanos.

Silva (1989) afirma que a organização das cidades (do urbano) ocorre historicamente de acordo com as forças produtivas e suas relações de produção, sendo a expressão, o cenário sobre o qual se constrói as relações capitalistas das cidades modernas. O urbano é também o espaço onde se desenvolvem as lutas de classes que compõem o modo de produção capitalista, sendo então considerado não só espaço de reprodução do capital, mas também o espaço da reprodução das classes sociais. Por todos esses motivos é que o espaço urbano é o resultado “da ação e interação de diversas forças que assumem perspectivas divergentes e antagônicas, isto é, é modelado pela luta de classes, gerando interesses e conflitos...” (p. 14)

Assim, ainda segundo Silva (1989), o urbano se organiza espacialmente para atender às exigências de economia como produção, circulação e consumo do capitalismo. Concentram-se os meios de produção e a força de trabalho. Surgem ações do Estado para satisfazer os interesses políticos e principalmente econômicos de reprodução do capitalismo e da mão-de-obra: habitação,

transporte de população, de matéria prima e escoamento da produção, energia, saneamento, assistência à saúde, educação, comunicação, bancos, etc.

Assim, pode-se afirmar que a urbanização capitalista reforça o caráter desigual deste modelo de acumulação, no qual as camadas sociais têm acesso desigual aos meios de consumo coletivos das cidades, ampliando o processo de “estratificação urbana” e expulsando as camadas populares para fora dos centros urbanos. A estratificação, no caso deste estudo, será tratada mais especificamente nas áreas residenciais.

Segundo Villaça (2001), “a segregação é um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole” (p. 142). No entanto, segundo o próprio autor, esta definição não significa que a segregação impeça o crescimento de outras classes no mesmo espaço, não há exclusividade na existência de classes em determinada parte da cidade, o que acontece é a predominância de uma classe sobre a outra, refletindo, no máximo, na exclusividade de bairros para apontada classe.

Na América Latina, analisando o processo de colonização, pode-se afirmar que as estruturas sociais existentes nas sociedades nativas foram destruídas durante o processo de colonização e, segundo Castells (2000), a nova estrutura social e econômica construída sempre manteve uma relação de dependência com a metrópole dos países dominantes: de Portugal e Espanha, para Inglaterra e posteriormente para os EUA, o que “reforçam uma certa unidade de problemas e fundamentam a trama das formas sociais em transformação” (CASTELLS, 2000, p.89) e que implicaram em formas desarticuladas de

construção interna dos espaços urbanos e interurbanos, com implicações na estrutura urbana atual de algumas cidades.

Na década de 1960, a “explosão urbana” latino-americana pode ser relacionada ao crescimento demográfico agravado pelo fato de as cidades atraírem, sem condições de infra-estrutura, todo o excedente da população rural. Assim, “a aceleração do crescimento urbano toma em geral a forma de um desequilíbrio na rede urbana de cada país, já que ela se concentra no aglomerado dominante, quase sempre a capital” (CASTELLS, 2000, p. 90).

Esta aglomeração, levantada por Castells sobre a urbanização capitalista na América Latina, implica diretamente em uma questão muito debatida que é a informalidade urbana. Segundo Abramo (2003), a informalidade urbana não é um problema grave que atinge somente as cidades brasileiras. A informalidade, em áreas urbanas, é uma dificuldade enfrentada por países no mundo inteiro, principalmente aqueles em desenvolvimento, como é o caso dos países localizados na América Latina (p. 7).

A informalidade urbana é uma das principais causas da precariedade das habitações, porque:

o acesso à terra urbana é visto por milhões de latino-americanos como a porta de entrada da sua moradia definitiva, como o lugar terminal depois de muitas peregrinações rurais e urbanas. Mas essa porta de entrada (...) transformou-se em uma verdadeira barreira social nas grandes cidades latino-americanas (ABRAMO, 2003, p.7).

Isto porque o acesso à terra urbana não significa acesso à terra urbanizada. No caso do Brasil, este fator é determinante na construção espacial das cidades, e o aparecimento de favelas e de ocupações de áreas para fins

residenciais em áreas não urbanizadas é a principal causa da segregação nas cidades brasileiras, e do agravamento do *déficit* habitacional⁷.

Aspectos da urbanização na região Amazônica

No que se refere ao contexto do objeto de estudo desta pesquisa, identificamos todos estes problemas urbanos descritos anteriormente e que têm relação direta com a questão habitacional em Boa Vista – RR. No entanto, tais problemas possuem alguns determinantes diferentes de outras regiões do País, e, por isso, o processo de urbanização da Amazônia merece ser analisado para que se entenda a atual situação urbana de Boa Vista.

A Amazônia, no geral, no que diz respeito à relação entre o desenvolvimento capitalista (devido à industrialização) e a urbanização, deve ser analisada, considerando-se algumas particularidades sobre seu processo de ocupação. Isto porque, embora estivesse inserida no modo capitalista de produção, no qual, na época, a economia do Brasil estava diretamente ligada ao desenvolvimento da produção industrial, a ocupação/urbanização da Amazônia se apresenta fora deste contexto industrial, pois se desenvolve com um caráter de expansão das fronteiras⁸ agrícolas do centro-oeste para o norte, e ainda como afirmação da soberania nacional sobre o território brasileiro.

⁷ O *déficit* tratado neste trabalho se refere não só à insuficiência de unidades habitacionais, o chamado *déficit* quantitativo, mas também ao *déficit* qualitativo, o qual está relacionado não só com a qualidade da habitação em si, mas aos serviços urbanos relacionados à qualidade de vida promovida em parte pela infra-estrutura urbana.

⁸ Além do entendimento de fronteira como divisão espacial, deve-se nesta discussão, inserir o conceito discutido por Pereira (2006): "(...) a fronteira é um espaço gerador de novas realidades e com elevado potencial político, dependente da capacidade de intervenção de cada segmento social" (p. 31).

Assim, desde o final do séc. XIX e início do séc. XX houve, por parte do Estado, um incentivo à ocupação da região Amazônica. Este incentivo estava associado tanto à extração de matérias primas (borracha principalmente) para o impulsionamento da indústria da época, quanto de ocupação de fronteira e fortalecimento do território nacional, principalmente através da agropecuária.

No entanto, foi no período militar, a partir da década de 1960, que este processo se intensificou. Segundo Becker (1996), a ocupação da Amazônia, nesta época, tinha o caráter de expansão da fronteira agrícola e estava aliado a um processo de migração. No entanto, segundo a mesma autora, esta migração não constitui somente condição de povoamento, mas também de formação de força de trabalho, isto porque “(...) a intensificação da apropriação privada das terras e o controle das terras virgens pelo governo impedem o movimento espontâneo de ocupação” (p. 46), criando o que a autora chama de mobilidade do trabalho ou trabalho móvel.

É diante da dificuldade de acesso à terra na região, que surge esta categoria de trabalho apresentada por Becker (1996). Tal fenômeno influenciou diretamente o processo de urbanização das fronteiras. Isto porque esses trabalhadores sem alternativas no campo para fixação e produção agrícola tornam-se

(...) trabalhadores assalariados (temporários ou permanentes) e pequenos produtores que vendem sua força de trabalho, empregando-se em atividades rurais e urbanas diversas. (...) Essa força de trabalho móvel reside em grande parte nos núcleos urbanos (BECKER, 1996, p. 47).

Assim, criou-se uma força de trabalho versátil, que além de efetuar inúmeras tarefas (urbanas inclusive), ainda podia trabalhar no campo, prestando

serviços sazonais e produzindo alimentos, possibilitando a criação de um mercado de trabalho. Diante deste cenário de oferta de mão-de-obra que se criava, o Estado aproveita para intensificar a ocupação regional através de políticas para atração em massa de migrantes, e que prometem emprego em obras públicas, como a Transamazônica, ou acesso à terra (BECKER, 1996, p.48). Segundo Pereira (2006), a partir da década de 1960, o índice anual de urbanização na Amazônia superou o de todas as outras regiões do Brasil.

É através deste incentivo proporcionado por políticas do Estado que se explica a urbanização de fronteiras, concomitantemente à expansão agrícola no norte do País, e, anteriormente, ao desenvolvimento industrial nesta região. Isto porque a urbanização funciona como instrumento de ocupação, pois atrai fluxos migratórios, organiza o mercado de trabalho e tem a capacidade de controle social⁹.

Diante destas características, Pereira (2006) afirma que a cidade na Amazônia "(...) assumiu o papel de ser elemento de mediação entre as políticas de desenvolvimento pensadas para a região e a ressocialização da população migrante – a força de trabalho móvel, característica desse tipo de fronteira" (p. 24). Além disso, a concentração nestes núcleos urbanos permite e estimula o consumo em geral, admitindo a formação de um comércio e oferta de serviços urbanos que movimentam a economia interna e as relações sociais no "molde" capitalista. Por

⁹ Para Becker (1996) esta capacidade das cidades na Amazônia funcionarem como agentes de controle social está relacionada à sua constituição como espaço social, no qual há ação político-ideológica do Estado (através do aparelho do estado local), da Igreja e ainda de grupos hegemônicos não-monopolistas da sociedade local. Além disso, os núcleos urbanos funcionam como lugares de "preparação" da população para o seu papel na sociedade, local onde há a possibilidade de acesso a um lote urbano (terra), constituindo seu papel regulador das tensões advindas da apropriação de terras, principalmente agrícolas e de extração, pelo grande capital (p. 55).

estas múltiplas determinações, acontece a ampliação do processo de “estratificação urbana”, uma vez que as classes sociais têm acesso desigual aos meios de consumo coletivos das cidades, e as classes populares acabam, sendo expulsas para fora dos núcleos urbanos.

O processo de urbanização em Boa Vista – RR

Da mesma forma, a ocupação de todo o estado de Roraima, como também da cidade de Boa Vista, está diretamente relacionada a uma política de fortalecimento das fronteiras brasileiras, através do estabelecimento de, oportunidades econômicas, desde o final do século XIX – pecuária principalmente, como forma de estimular a permanência de população branca nesta área (SOUZA, 2001). Foram criadas, nesta época, fazendas nacionais e particulares para tal ocupação, sendo a Fazenda Boa Vista uma das que mais de se desenvolveu, tornando-se o primeiro aglomerado a ser elevado à categoria de cidade, e, ainda, caracterizando-se como o centro político-administrativo da região.

No entanto, foi no século XX que o Estado central concentrou esforços e propôs políticas mais focadas para ocupação do Território Federal do Rio Branco – criado em 1943, e atual estado de Roraima. Segundo Oliveira (2003), a formação deste Território consolidou-se sobre três pressupostos: “1) defesa da terra; 2) povoamento; 3) civilizar o índio.” Este último aspecto era justificado pelo discurso de valorização do índio e de sua cultura para fortalecimento da defesa da fronteira amazônica. No entanto, ainda segundo Oliveira (2003), “o Estado via o índio como mão-de-obra sempre disponível” (p. 164), o qual mantinha uma relação

servil com os fazendeiros da região, inserindo neste processo mais um fator agravante às relações entre as classes sociais.

Assim, fortaleceu-se o Território Federal do Rio Branco, para o qual Boa Vista foi declarada capital, centralizando definitivamente os serviços, os empregos públicos, a política e a administração. Em 1988, este Território passa a ser considerado Estado, o qual foi denominado Roraima.

O Estado de Roraima possui 15 municípios, dos quais o único que pode ser considerado centro urbano é a capital. Nela, como descrito anteriormente, continuam centralizados a maioria dos empregos, os recursos médicos, educação, e a maioria da população de Roraima.

Boa Vista, totalmente localizada no Hemisfério Norte, com ligação terrestre direta aos dois países que fazem fronteira com o Estado de Roraima, Venezuela e República Cooperativa da Guiana, possui uma boa posição política e estratégica para as relações internacionais do Brasil, como pode ser observado na Figura 1, a seguir.

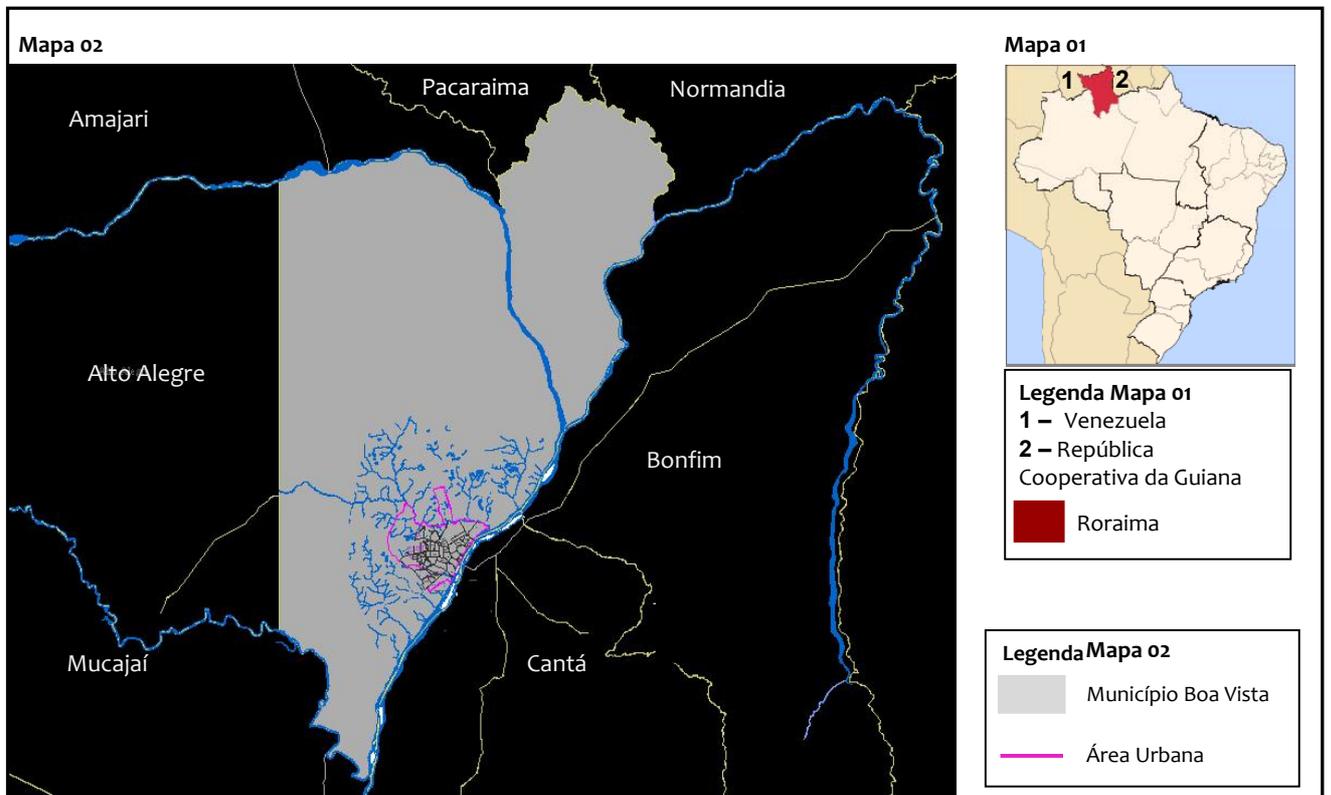


Figura 1: Localização geográfica de Roraima e Boa Vista
 Fonte: Plano Diretor Estratégico e Participativo de Boa Vista/RR - 2005
 Desenho sem escala

Durante todo o séc. XX, Boa Vista, como capital do Território Federal, continuou consolidando seu caráter centralizador e, por isso, ampliou o processo de migração. Isso porque a Capital começou a atrair, das áreas rurais próximas, parte da população que vivia sem infra-estrutura alguma. Além disso, a “primazia de Boa Vista, realizou-se pelo seu papel de símbolo da vontade do poder central no extremo norte do país (...) Talvez se pudesse dizer de Boa Vista que ela seria como uma culminância da vontade do poder central nas fronteiras” (BARROS,1995, p. 149).

Esta primazia fica evidente com o primeiro plano urbanístico para a cidade em 1944, o qual, desconsiderando o traçado espontâneo de poucas ruas que acompanhavam o Rio Branco, insere um novo traçado, com ruas largas e quadras bem definidas que mostrava a “imponência” necessária a uma capital e que pudesse “(...) romper com o habitat “silvícola”” (OLIVEIRA, 2003, p. 168). A estruturação deste plano orientou o crescimento da cidade a partir do centro – consolidado antes do plano, próximo à área portuária da cidade – para a periferia.

Assim, esta região central a qual concentrava a maior parte da população urbana, do comércio e dos serviços foi sendo dotada de infra-estrutura urbana, e conseqüentemente, dentro da lógica capitalista de organização das cidades, foi se valorizando, criando um mercado especulativo nestes lotes, e impossibilitando a fixação, nestas áreas, da população migrante que tentava residir e trabalhar na capital.

Portanto, os vetores de crescimento propostos por este plano urbanístico foram se consolidando durante o processo de ocupação da Cidade. No entanto, a oferta dos serviços urbanos não conseguiram acompanhar o rápido crescimento populacional da capital, e problemas inerentes aos centros urbanos podem ser identificados: ocupações residenciais em áreas de risco, *déficit* habitacional, falta de saneamento básico, ruas sem pavimentação, sistema de transporte insuficiente, entre tantos outros.

Como visto anteriormente sobre a urbanização de cidades da região Amazônica, Boa Vista também teve um crescimento demográfico acelerado, a partir da década de 1970, e, segundo o Plano Habitacional do Município, as décadas de 1970 e 1980 tiveram um crescimento urbano de 9,3% e 10,8%,

respectivamente. E de acordo com Silva (2008) que analisa o crescimento demográfico da capital, no intervalo dos anos de 1970 a 2007, o Município teve sua população urbana aumentada 9,65 vezes, passando de 40.885 para 395.725 habitantes. Ainda, segundo IBGE, na contagem da população de 2007, 249.853 habitantes residem em Boa Vista, ou seja, 74,50% da população total do Estado.

O aumento populacional da Capital e as consequências para sua estrutura urbana pode ser observado comparando-se as Figuras 2 e 3 a seguir, que mostram mapas de Boa Vista nos anos de 1973 e 2005, nos quais pode-se perceber um aumento da área do núcleo urbano do município de mais ou menos 2,5 vezes.

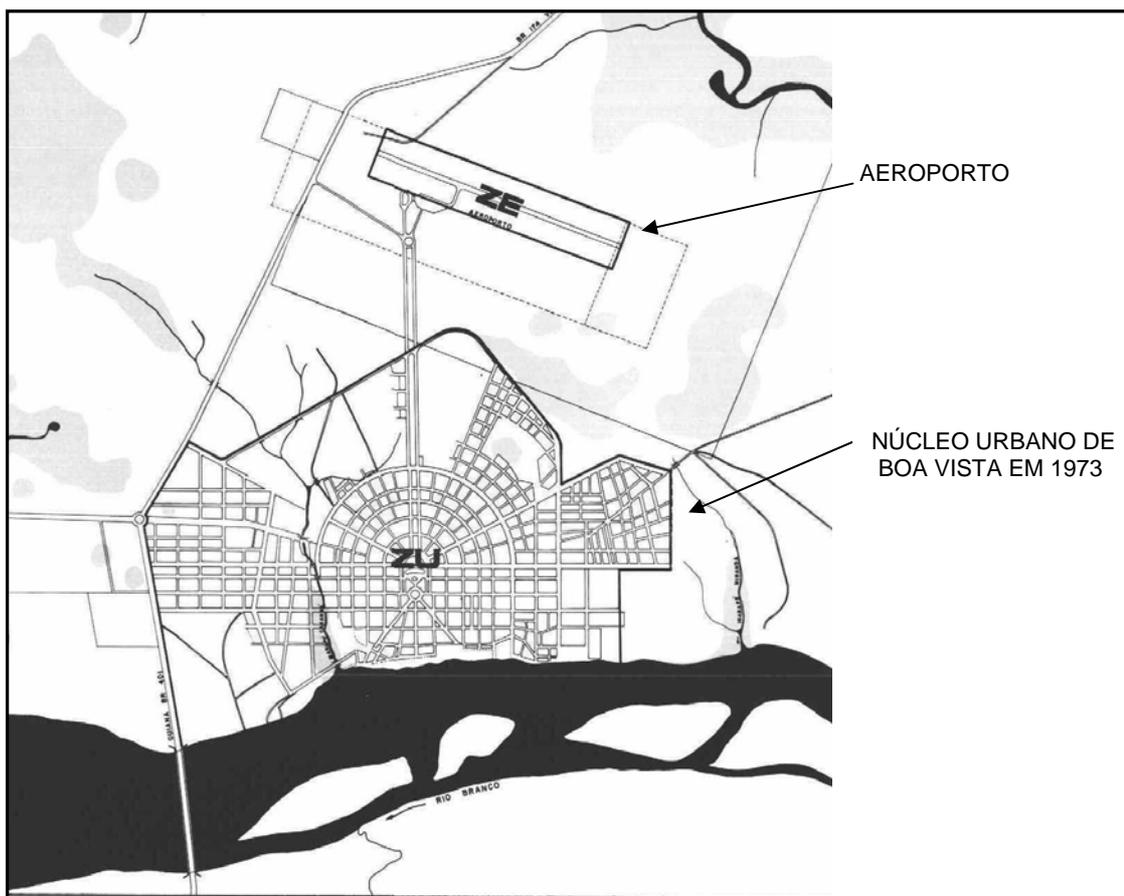


Figura 2: Mapa do município de Boa Vista em 1973
Fonte: Plano de Desenvolvimento Urbano de Boa Vista/RR - 1973
Desenho sem escala

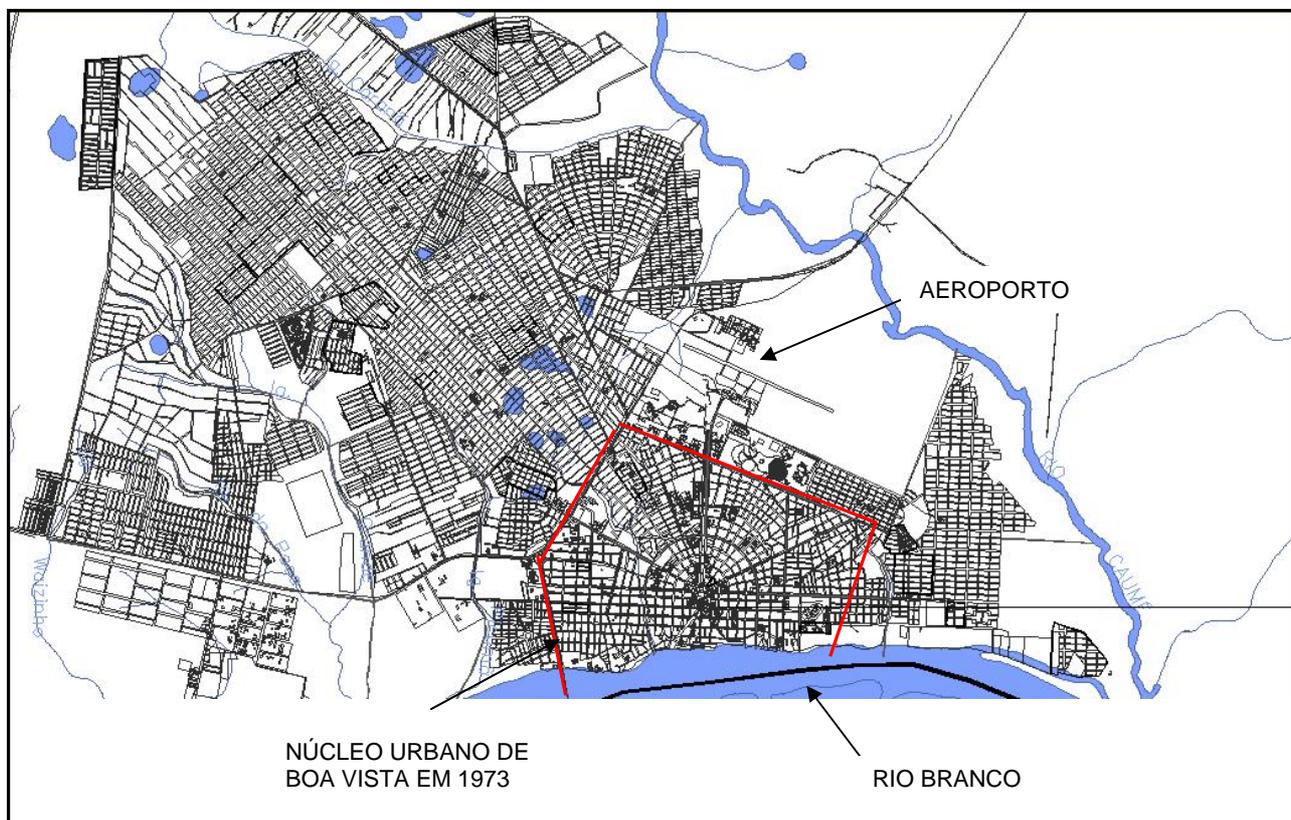


Figura 3: O município de Boa Vista em 2005
Fonte: Plano Diretor Estratégico e Participativo de Boa Vista – 2005
Desenho sem escala

Para explicar este aumento populacional na capital, ao fator da migração incentivada a partir da década de 1960, deve-se acrescentar a mineração como fator determinante para o crescimento demográfico, a partir das décadas de 1970 e 1980. No entanto, a crítica sobre este período reside no fato de a atividade garimpeira não ter contribuído com lucros para o desenvolvimento da região, mas sim, favoreceu o aumento de bolsões de pobreza na Capital, e ainda com implicações ambientais e sócio-culturais, principalmente para a população indígena. “Foi intensificado, nessa região, o contato com os índios, que

foram desaparecendo por enfermidades ou foram abandonando a região, migrando para Boa Vista (...)” (OLIVEIRA, 2003, p. 115).

Posteriormente a este auge da produção garimpeira, principalmente de ouro, houve o fechamento das áreas de garimpo pelo governo federal ou por esgotamento das minas, e, segundo Souza (2001), os trabalhadores envolvidos nesta atividade ou deixavam Roraima, ou também se instalavam em Boa Vista, aumentando a população urbana do Município.

Além destes inúmeros fatores que contribuíram para o aumento da população urbana da capital Boa Vista, e, conseqüentemente, para o agravamento dos problemas urbanos, que, no caso deste estudo, serão analisados considerando a questão do *déficit* habitacional, há também os problemas ligados à regularização fundiária que complicam ainda mais as possíveis soluções para sanar ou diminuir este *déficit*.

Mesmo com a transformação do Território Federal do Rio Branco em Estado de Roraima, muitas terras, incluindo áreas urbanas da Capital, ainda hoje são de propriedade da União, o que acarreta irregularidades fundiárias em muitos imóveis e dificuldades do Estado e do Município em viabilizar propostas para empreendimentos habitacionais em determinadas áreas da cidade.

Por isso, atualmente ainda podem ser encontrados loteamentos e conjuntos residenciais, das décadas de 1970, 80 e 90 com pendências em relação à regularização fundiária e que agravam a problemática habitacional, pois em áreas ocupadas irregularmente, a princípio, não há a obrigatoriedade legal por parte do poder público em oferecer investimentos em infra-estrutura. Assim, o que acontece (e que não é diferente de outras ocupações irregulares por todo o país),

é que estas áreas possuem “alta rentabilidade política, pois dessa forma o poder público estabelece sua base política popular, de natureza quase sempre clientelista, uma vez que os investimentos são levados às comunidades como “favores” do poder público. (...) Esta tem sido uma das grandes moedas de troca nas contabilidades eleitorais, fonte da sustentação popular de inúmeros governos” (INSTITUTO PÓLIS, 2002, p. 19).

No que diz respeito à produção habitacional em Boa Vista, segundo o Plano Habitacional da Cidade, até sua realização em 2005, a produção de moradias ainda não era suficiente para sanar o *déficit* habitacional do Município. Descreve, algumas poucas ações inconsistentes do Estado e do Município, pois segundo o Plano Habitacional, muitos destes projetos e ações foram instalados em áreas irregulares, em lotes públicos ou privados e ainda sem condições adequadas de infra-estrutura e transportes, ou em áreas de risco ambiental.

O Plano também ressalta algumas características sobre a situação habitacional de Boa Vista, e os resume em quatro pontos principais:

1. Irregularidade na titulação;
2. Inconformidade com padrões mínimos de salubridade, conforto e segurança, nas edificações;
3. Condições inadequadas de urbanização, insuficiência de atendimento dos serviços de infra-estrutura;
4. Insuficiência de equipamentos comunitários. (BOA VISTA, 2005, p.2)



Figura 4: Tipologia de habitação em áreas irregulares de Boa Vista
Fonte: Elvira L. A. Ribeiro Mancini



Figura 5: Tipologia de habitação em áreas irregulares de Boa Vista
Fonte: Elvira L. A. Ribeiro Mancini



Figura 6: Tipologia de habitação em áreas irregulares de Boa Vista
Fonte: Elvira L. A. Ribeiro Mancini

Com esta discussão apresentada sobre a ocupação da Amazônia, Roraima, e especificamente Boa Vista, percebe-se que o atual contexto, no qual a Capital está inserida, é fruto de múltiplas determinações que agregam fatores políticos, econômicos e sócio-culturais que interferiram e ainda interferem nas ações políticas do poder público nacional, estadual e local. Vale ressaltar mais uma vez, que este panorama analítico da construção do espaço urbano de Boa Vista objetiva o entendimento e a análise da realidade habitacional deste Município, que subsidiará a avaliação política do Plano Municipal de Habitação.

Para realizar esta análise faz-se necessário utilizar os instrumentos já propostos por lei, como o Estatuto da Cidade, que tem como alvo o desenvolvimento urbano em todos os aspectos. Tais instrumentos orientam as possíveis políticas setoriais como saneamento, regularização fundiária, habitação, transporte e de preservação do meio ambiente, as quais, articuladas, possibilitam o acesso pleno à cidade, garantindo o direito à função social do município assegurado pela Constituição de 1988, e um padrão mínimo de qualidade de vida às classes populares.

3.2. O Plano Municipal de Habitação de interesse social e a PNH

Com este item da pesquisa busca-se analisar o conteúdo do Plano Municipal de Habitação de Boa Vista (PMHBV) e sua consonância com as diretrizes da Política Nacional de Habitação. Este trabalho usa como referência os métodos de avaliação de políticas e programas sociais, especificamente a Avaliação Política da Política, no que se refere ao PMHBV.

Por este modelo de avaliação consistir em emitir um julgamento em relação à política em sua própria concepção e desenho, e ainda julgar a pertinência do programa face à realidade que pretende modificar, bem como a coerência interna dos seus elementos constitutivos, é que, para tal, foi realizado um exercício analítico-comparativo entre as diretrizes contidas na PNH, e as propostas da Política de Habitação no âmbito do PDEPBV e o PMHBV.

Cabe ressaltar que, dada à limitação de tempo de uma pesquisa de mestrado, a PNH não será analisada no que se refere à adequação de seu conteúdo político para a solução do *déficit* habitacional do Brasil. No entanto, a PNH, para essa pesquisa, será o suporte político-conceitual para exame do plano de habitação de abrangência municipal de Boa Vista.

Antes da análise propriamente dita, cumpre esclarecer o procedimento de formulação do PMHBV. Esse Plano foi formulado a partir das diretrizes do capítulo sobre a Política Habitacional contida no Plano Diretor Estratégico e Participativo de Boa Vista (PDEPBV), e tem como objetivo a diminuição do *déficit* habitacional do município. Logo, é imprescindível a relação estreita entre o PDEPBV e o PMHBV. Além desses documentos básicos para análise da atual política habitacional em nível municipal que se desenvolve em Boa Vista, foi realizado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, empresa consultora no processo de revisão do PDEPBV – um diagnóstico que apresenta um panorama geral da situação desse município. Para essa dissertação, são destacados os apontamentos que se referem aos indicadores socioeconômicos, à situação urbana do município, bem como os dados referentes à produção de moradias.

Para essa análise, vale ressaltar que, de acordo com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor não deve priorizar nada no planejamento de um município. Ele deve entender o município como um todo, levantar seus problemas e potencialidades e, a partir desse entendimento global, traçar diretrizes prioritárias de gestão que orientem políticas municipais específicas. O Plano Diretor Participativo deve ser entendido como:

um processo político, por meio do qual o poder público canaliza esforços, capacidade técnica e potencialidade locais em torno de alguns objetivos prioritários. Dessa forma, procura-se evitar a dissipação de forças em intervenções fragmentadas, em prol de um foco nos pontos vistos como fundamentais para a cidade (BRASIL, 2005, p. 40).

Diante do exposto, é possível concluir que, enquanto o Plano Diretor deve traçar estratégias para intervenção urbana através de poucos, mas claros princípios de ação, um Plano Municipal de Habitação deve ser mais específico, construído e orientado sobre dois encaminhamentos: a) construir estratégias de ação necessárias à condução de uma política habitacional de acordo com a realidade do município, já previamente definida pelas diretrizes da Política de Habitação contidas no Plano Diretor do Município, b) responder diretamente às diretrizes propostas pela PNH.

Em relação ao primeiro item citado no parágrafo anterior, o PMHBV foi corretamente proposto, pois ele foi construído como produto derivado do PDEPBV. Nesse caso, o que deve ser questionado e analisado são os procedimentos para construção do PMHBV, pois, as mesmas discussões realizadas nas audiências e oficinas sobre habitação, destinadas à construção das diretrizes da Política de Habitação do PDEPBV, subsidiaram a construção do PMHBV.

Como exposto anteriormente, nas Políticas setoriais, integrantes de um Plano Diretor, devem conter apenas diretrizes, entendimentos e determinações gerais para posterior encaminhamento específico de cada política. O fato de o PMHBV ter sido construído sem reuniões específicas para o debate do tema habitação, com oficinas sobre o assunto para capacitação dos representantes da sociedade civil, e posterior levantamento de dados e propostas para a situação habitacional em Boa Vista, leva esta pesquisa a alguns questionamentos. O debate realizado nas oficinas para a construção da Política de Habitação, parte integrante do PDEPBV foi devidamente aprofundado para subsidiar a construção do PMHBV? Diante desse processo em conjunto de construção do PMHBV, o mesmo responde às necessidades reais do município de Boa Vista?

Pretende-se, com essa pesquisa, avançar no entendimento desses questionamentos, principalmente através de entrevistas com os representantes que participaram do processo de revisão do PDEPBV, o qual será tratado, entre outros assuntos, no próximo subitem desse capítulo.

O item b, que se refere à consonância do PMHBV com as diretrizes da PNH será o foco principal deste subcapítulo. Para tanto, foi necessário o entendimento de cada diretriz, com suas definições e instrumentalização para posterior análise comparativa com os documentos sobre o Diagnóstico Municipal Integrado do Município, a Política Habitacional do PDEPBV, e com o PMHBV.

Para tecer um panorama geral do que atualmente se constitui a PNH, faz-se necessário listar sucintamente suas diretrizes, para posterior análise comparativa. São elas:

1. Desenvolvimento institucional;

2. Mobilização de recursos, identificação da demanda e gestão de subsídios;
3. Qualidade e produtividade da produção habitacional;
4. Sistema de informação, avaliação e monitoramento da habitação;
5. Urbanização de assentamentos precários e produção da habitação;
6. Integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2006).

Primeira diretriz

Para a primeira diretriz da PNH, que estabelece o **desenvolvimento institucional** como uma de suas prioridades, pode-se encontrar dois encaminhamentos básicos para sua consecução: a) promoção e criação de fundos e planos habitacionais nos Estados, Distritos e Municípios de forma a viabilizar a implementação e articulação de recursos e programas no âmbito da PNH; b) promoção e apoio às ações de desenvolvimento institucional, visando à criação e ao aprimoramento de mecanismo e práticas de planejamento e gestão, da modernização organizacional.

Sobre o primeiro item, tanto o PDEPBV, quanto o PMHBV estabelecem diretrizes para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, através da criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e do Conselho Municipal de Habitação da Cidade de Boa Vista. Embora ambos tenham sido institucionalizados através da Lei Municipal nº 1022 de 27 de dezembro de 2007, segundo informações da Secretaria Municipal de Planejamento estes mecanismos de controle e produção habitacional ainda não tiveram seus representantes escolhidos, nem seus estatutos/regimentos criados.

Logo, após mais de nove meses de sua institucionalização, ainda não estão funcionando.

O argumento usado por essa Secretaria responsável é que os representantes dos gestores, componentes do Conselho de Habitação, serão os mesmos que irão compor o Conselho Municipal da Cidade, e possivelmente, os representantes dos segmentos da sociedade, também serão os mesmos. Isso com o objetivo de focar as reuniões, facilitar as decisões, otimizando o aproveitamento dos Conselhos, uma vez que o Conselho de Habitação instituído em Boa Vista possui caráter apenas consultivo, enquanto o Conselho da Cidade é deliberativo, e por isso, apto a definir o direcionamento do Fundo Municipal de Habitação do município. No entanto, a demora para a definição desses instrumentos, retarda ações que já poderiam estar em funcionamento, possibilitando a ampliação da produção habitacional no Município, e o beneficiamento de inúmeras famílias.

Além disso, a composição com os mesmos membros do Conselho Municipal da Cidade e do Conselho Municipal de Habitação diminui a possibilidade de participação de mais segmentos da sociedade no processo de consolidação da Política Municipal de Habitação de Boa Vista, uma vez que o número de representantes e seus suplementes são definidos e restritos por Lei. Representantes diferenciados em cada Conselho aumentariam as possibilidades de discussão e de interação entre os dois Conselhos, ampliando o espaço de participação da sociedade, evitando que interesses particulares ou de partes dos segmentos sociais fossem priorizados.

A composição diferenciada dos dois Conselhos garantiria o que Silva, Jaccoud & Beghin (2005) sintetizam em três elementos, o que é entendido como os benefícios da participação como forma de democratização e garantia dos direitos sociais dos cidadãos: a) transparência das ações decisórias; b) maior visibilidade das demandas sociais; c) permeabilidade da sociedade nas ações estatais alargando os direitos. Além disso, as disputas de interesses, expostas pelos diferentes grupos representados, possibilitam a criação de diferentes arenas públicas que representam melhor as reais demandas da sociedade.

Já o segundo encaminhamento para a promoção do desenvolvimento institucional do município, e acordo com a PNH visa à promoção e apoio às ações de desenvolvimento institucional, possibilitando a criação e o aprimoramento de mecanismo e práticas de planejamento e gestão, da modernização organizacional.

O PMHBV não dispõe nada a esse respeito, e por isso, faz-se necessário ampliar a análise para o PDEPBV, uma vez que, como já explicado anteriormente, essa Lei orientou a criação do PMHBV.

Conforme análise do PDEPBV, o Cap. IX, Art 73, incisos X e XI prevêm alguns instrumentos para o desenvolvimento institucional da gestão do município, pois propõem, a inclusão, nos planos Plurianuais (PPAs), de mecanismos permanentes de gestão para implementação, revisão e atualização do PDEPBV, garantindo recursos financeiros para sua efetividade; e ainda a inclusão do Programa de Implementação do PDEPBV, garantindo que as decisões e proposições feitas na revisão do mesmo possam ser implementadas.

Embora o PPA 2006-2009¹⁰ contemple, para os quatro anos de sua vigência, os mecanismos acima citados, previstos no Plano Diretor Participativo, eles ainda não foram implementados. De acordo com entrevista a uma atual gestora que participou do processo de revisão do Plano Diretor em 2005, ela afirmou que sente falta de um processo de acompanhamento desse Plano e de todos os seus desdobramentos. Na opinião dela, o governo municipal deveria criar um conselho, secretaria, comissão, ou alguma outra organização que fosse capaz de acompanhar, de mergulhar no Plano Diretor para que ele de fato possa contribuir para o desenvolvimento do município.

Ainda sobre esse acompanhamento, segundo informações da Secretaria de Planejamento, atualmente responsável pela implementação do PDEPBV, para o ano de 2009, estão sendo tomadas providências para que o previsto no PPA seja efetivado. Vale ressaltar que o PPA prevê verba para essa implementação, no entanto, segundo a secretaria responsável, por falta de tempo e técnicos, essa ação não foi priorizada.

Além disso, neste mesmo capítulo do PDEPBV, o Art. 75, parágrafos 1º, 2º e 3º, dispõem sobre o Sistema de Planejamento e Gestão Municipal que deve ser constituído pelos órgãos de administração direta e indireta, pelo Conselho Municipal da Cidade de Boa Vista e pelas Áreas de Integração Setorial – AIS. Estas devem ser criadas para facilitar a implementação do processo, e devem ser constituídas por órgãos e entidades da Administração Municipal, direta e indireta, cuja atuação se dê sobre temas correlatos, podendo inclusive um mesmo órgão

¹⁰ Segundo a ação prevista do PPA, existem verbas de R\$ 600.000,00 para cada ano (2006, 2007, 2008 e 2009) para implantação e Implementação do Plano Diretor e Projetos Urbanísticos.

integrar mais de uma Área de Integração Setorial. As AIS devem participar do planejamento, do acompanhamento e monitoramento das políticas públicas sobre os seguintes temas: Desenvolvimento Institucional e Gestão Democrática; Desenvolvimento Social e Cidadania; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Urbano e Ambiental; e Desenvolvimento Cultural.

No Diagnóstico Municipal Integrado (criado durante o processo de revisão do Plano Diretor, com a finalidade de subsidiar a Administração Municipal na implementação do mesmo) existem as definições e subtemas de cada AIS. A política de habitação será tratada pela AIS de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, que, segundo o Diagnóstico, deve ser composta, entre outras, pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, a ser criada, e que inclui questões relativas à questão habitacional. Há ainda, nesse documento, várias outras propostas de reorganização institucional, inclusive agregando órgãos e entidades municipais nessas Áreas de Integração Setorial. No entanto, até o presente momento, a proposta em questão ainda não foi efetivada pelo governo municipal.

Ambos os direcionamentos da primeira diretriz da PNH são contemplados, senão no PMHBV, no PDEPBV. No entanto, apesar de haver instrumentos e proposições legais para o desenvolvimento institucional, neste caso, municipal, eles não são utilizados ou ainda não foram implementados, mesmo após dois anos de aprovação do Plano Diretor. Esta situação pode ser justificada: a) pela falta de vontade política, na qual o governo municipal não vê benefícios políticos na implementação desses instrumentos, ou ainda se ausenta

da responsabilidade, pois responde a interesses de segmentos da sociedade; e/ou b) por insuficiência ou incapacidade dos quadros técnicos dos órgãos municipais.

Segunda diretriz

A segunda diretriz estabelecida pela PNH se refere à **mobilização de recursos, identificação da demanda e gestão de subsídios**. Para a mobilização de recursos, a PNH afirma que os mesmos devem estar concentrados no Fundo de Habitação. Deve-se ainda, objetivar a ampliação de captação (orçamentários ou não-orçamentários) e destinação dos mesmos, a ampliação da utilização de recursos do FGTS para financiamento habitacional; a promoção e apoio a medidas de estímulo à poupança voltada para a habitação e implantação de novos mecanismos para captação de recursos no mercado de capitais. Segundo o PDEPBV, (Cap. VI, Seção I, Art. 50, inciso VI e IX) a política habitacional do município deve promover parcerias e buscar novas fontes de recursos de investimento, e incentivar e apoiar a formação de cooperativas e demais formas de associativismo para construção de empreendimentos habitacionais.

Já o PMHBV prevê, assim como SNHIS, que o Fundo Municipal de Habitação deve ter acesso ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e descreve parcerias desejáveis tanto com órgãos públicos quanto privados. Indica ainda, quatro tipos de atuação municipal com influência direta no *déficit* habitacional do município e que já fazem parte do PPA 2006-2009: ações para produção de novas moradias, saneamento básico urbano, especificamente drenagem urbana e construção de módulos sanitários e regularização fundiária, totalizando um montante de R\$ 39.922.724,00 para o referido período. Segundo o

PMHBV, estes programas, já determinados no PPA, serão financiados pelo Tesouro Municipal, e/ou por convênios, e ainda no caso da produção de novas moradias, também por contrapartida.

Esta pesquisa teve como parâmetro de análise dois Relatórios de Avaliação Anual municipal de 2006 e 2007, pois o ano de 2008 ainda não foi concluído. Assim, de acordo com estes documentos e segundo tabela abaixo esquematizada pode-se perceber o desenvolvimento das metas previstas no PPA e executadas pela PMBV.

Ação	2006		2007	
	Prevista	Executada	Prevista	Executada
Produção de novas moradias para famílias de baixa renda	300und	-	300und	-
Drenagem urbana	1 atividade	1 atividade	1 atividade	1 atividade
Construção de módulos sanitários	400	294	400und	91und
Regularização fundiária	256und	-	256und	290und

Tabela 1 – Metas previstas pelo PPA 2006/2009 e executadas pela PMBV
 Fonte: PMBV, Secretaria de Planejamento (BOA VISTA, 2006 e 2007).

No entanto, para o ano de 2008, segundo mídia local e divulgação da prefeitura, 37 famílias foram retiradas de áreas irregulares de proteção ambiental e reassentadas em casas construídas pela Prefeitura em área regular. Este projeto da prefeitura, de 2008, e em parceria com a Caixa Econômica Federal, cumpriu a meta estabelecida no PPA 2006/2009, pois por ano deveriam ter sido construídas 300 casas para abrigar a população remanejada de áreas irregulares, e somente o ano de 2008 atingiu o previsto para a construção de unidades habitacionais para pessoas de baixa renda. Estas informações foram confirmadas por um gestor da Secretaria de Planejamento, da Prefeitura de Boa Vista.

O segundo subitem desta diretriz, que se refere à identificação da demanda, pretende estabelecer a definição de critérios além dos cortes de linha de pobreza, com a possibilidade de identificação das diferenças regionais, desigualdades sócio-espaciais intra-urbanas para melhor atendimento ao perfil da população beneficiária, além da construção de indicadores multidimensionais.

Assim como prevê o Estatuto da Cidade, o PDEPBV, (Cap. VI, Seção I, Art. 50, inciso XIII) na política habitacional do município estabelece a prioridade de atendimento a idosos, portadores de deficiência e famílias chefiadas por mulheres, dentre o grupo de menor renda, nos programas e nas ações habitacionais.

Já o PMHBV, faz a descrição do entendimento das condições de moradia no município segundo os aspectos das necessidades habitacionais (insuficiência ou inadequação) e ainda segundo as condições sócio-econômicas de grupos familiares (linha de pobreza, de 1 a 2 SM, e de 2 a 5 SM), priorizando os grupos familiares mais vulneráveis, residentes em assentamentos habitacionais precários e irregulares, resultantes de processos de ocupação espontâneos ou não.

Para estas definições, o PMHBV utilizou fontes de dados do IBGE e da própria Prefeitura Municipal de Boa Vista. A partir da identificação dessas demandas, o Plano Habitacional traçou estratégias de caráter institucional, normativo, socioeconômico, corretivo e de provisão para enfrentar o *déficit* habitacional do município. Segundo uma das gestoras entrevistadas, existe um cadastro criado pela Secretaria Municipal de Gestão Participativa e Cidadania, que fica à disposição de todas as secretarias, e agrega informações sobre a situação socioeconômica, e da habitação das famílias residentes nos bairros menos infra-

estruturados do município. No entanto, pelo fato de o PMHBV ainda não estar implementado de forma efetiva, ele ainda não apresenta resultados substanciais para subsidiar uma avaliação positiva ou negativa do funcionamento e abrangência desse cadastro.

Além disso, o não funcionamento do Conselho e Fundo Municipal de Habitação de Boa Vista também impede uma avaliação mais completa. Pois, de acordo com a Lei Municipal 1022/2007, em seu Art. 5º, inciso V, o CMH deve, entre outras atribuições:

divulgar as formas e critérios de acesso aos programas, das modalidades de acesso à moradia, das metas anuais de atendimentos habitacional, dos recursos previstos e aplicados, identificados pelas fontes de origem, das áreas objeto de intervenção, dos números e valores dos benefícios e dos financiamentos concedidos, de modo a permitir o acompanhamento pela sociedade das ações do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS no município (BOA VISTA, 2007).

O último subitem desta diretriz da PNH se refere à gestão de subsídios, e pode ser entendida por elementos, os quais devem funcionar de forma integrada: a) parte dos recursos devem ser reservados para atender a parcela da população abaixo da linha da pobreza, sem capacidade de pagamento de moradia na forma de transferência de renda; b) a concessão deve ser dada à família, e não ao imóvel, uma única vez, em todo o território nacional, e de acordo com a condição socioeconômica do beneficiário, havendo necessidade de um sistema de informações; c) deve haver a recuperação de parte do subsídio concedido à família, que, durante o contrato de financiamento, tenha evoluído sócio-economicamente.

Embora tais diretrizes sejam nacionais e se saiba que os contratos de financiamento, para população de baixa renda, com subsídio do governo para a

aquisição/construção de moradias, pressupõem que os mesmos sejam concedidos uma única vez em todo o território nacional, nos documentos analisados, (e principalmente no PMHBV, que trata mais especificamente do enfrentamento da questão habitacional e das diretrizes municipais para a política habitacional e programas afins) não existe nenhum conteúdo que fortaleça o que preconiza a PNH.

Entende-se que pelo fato de o PMHBV ser um documento municipal, de mais fácil acesso, e que interfere diretamente nos interesses da população, ele desperta maior interesse da sociedade do que a PNH. Logo, para que as diretrizes da PNH fossem entendidas e esclarecidas plenamente à população beneficiária, estes três elementos referentes à gestão de subsídios, de extrema importância, e acima citados, deveriam estar claramente descritos no PMHBV.

Terceira diretriz

A terceira diretriz da PNH prevê **qualidade e produtividade da produção habitacional** por meio: a) da melhoria da qualidade das edificações residenciais, através de assessorias técnicas, para garantir boas condições de habitabilidade, principalmente para que a população de baixa renda tenha acesso à moradia adequada; e b) do estímulo à qualificação de mão-de-obra do setor formal da construção civil e da autoconstrução, com apoio à autogestão na produção de moradias, articulando esforços na direção da aplicação de padrões mínimos de conforto ambiental, da redução do desperdício e da capacitação profissional para execução e gestão de obras.

Sobre o primeiro subitem dessa diretriz, do ponto de vista técnico, tanto o PDEPBV quanto o PMHBV contemplam o que é proposto pela PNH. No entanto, em análise aos programas já existentes e promovidos pela prefeitura, não foi encontrado nenhuma iniciativa nesse sentido. Existem programas para promoção da melhoria da qualidade das edificações residenciais, com o objetivo de melhorar as condições de habitabilidade através da construção de instalações sanitárias, substituição de materiais rústicos por materiais duráveis. Nesses programas, são recomendadas parcerias de assessorias técnicas através de parcerias firmadas entre IAB e CREA; no entanto, não são dados maiores esclarecimentos sobre essas assessorias, nem são apresentados programas ou ações para estimular esse tipo de integração entre essas instituições e a população.

Assim, sobre esse subitem da diretriz qualidade e produtividade da produção habitacional, O Plano Diretor, no Capítulo VI, Seção I, Art. 49 inciso V, propõe o incentivo a estudos e projetos para redução do custo da produção habitacional; enquanto o Art. 50, incisos V, VI, VII e XXIII, também apresentam, respectivamente, propostas para: melhorar o conforto ambiental das construções habitacionais populares; estimular as inovações tecnológicas e a pesquisa de materiais regionais; incentivar a formação e capacitação de mão-de-obra para a construção civil; e ainda buscar a sustentabilidade ambiental das ações habitacionais.

Também o PMHBV, em suas diretrizes específicas, levanta propostas que seguem as orientações contidas no Plano Diretor, como: melhorar o conforto-ambiental das construções habitacionais populares; estimular as inovações tecnológicas e a pesquisa de materiais regionais. Nas estratégias para melhorias

habitacionais, o Plano Habitacional se refere à programação para instalação de equipamento sanitário, substituição de materiais, (como madeira por alvenaria, e telha de fibro-cimento por cerâmica); refere-se, também, a ampliações para aumento do número de cômodos. Há ainda, entre as estratégias e ações para provisão habitacional, a assistência técnica proporcionada pela motivação da prefeitura a órgãos como CREA, IAB, ANOREG e Universidades.

Além desses dois documentos analisados, existe um anteprojeto de Lei de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social de Boa Vista – RR, o qual, em seu capítulo II, fala dos parâmetros urbanísticos e habitacionais, e prioriza as condições ambientais da edificação. O Art. 4º, desse capítulo, prevê que as divisas dos lotes devem ser desencontradas e as habitações não alinhadas para permitir o que ar circule, e uma casa não sirva de obstáculo para impedir o vento, para outra. Sobre esse artigo, de uma lei que ainda não está em vigência, a própria prefeitura, em seus loteamentos para construção de habitações populares, não adota esse tipo de divisão.

Ainda sobre esse anteprojeto de lei, o Art. 5º, incisos IV, V VI e VII, afirma que as habitações deverão, respectivamente: privilegiar todos os cômodos com aberturas para iluminação e ventilação naturais; os beirais devem ter largura mínima de sessenta centímetros; os lotes devem ser cercados com tijolos vazados ou cerca viva; e que devem ser adotadas soluções arquitetônicas que permitam que o ar quente retido nas edificações suba e atinja o exterior. Essas orientações também não são consideradas nos projetos promovidos pela prefeitura. Sabe-se que se está discutindo um anteprojeto de lei, logo ainda não tem valor legal, no entanto, uma vez que foi desenvolvido pela prefeitura, os elementos e inovações

propostos já poderiam ser implementados como forma de testar e avaliar as propostas do anteprojeto.

Em análise ao segundo subitem da terceira diretriz, também tecnicamente, o PDEPBV estabelece, em seu Capítulo VI, Seção I, Art. 50, incisos VII, IX, X, XI, diretrizes para a política habitacional municipal em consonância com a PNH. Assim, a política habitacional do município pretende: incentivar a formação e capacitação de mão-de-obra para a construção civil; incentivar e apoiar a formação de cooperativas e demais formas de associativismo para construção de empreendimentos habitacionais; apoiar outras formas não convencionais de produção da moradia, como autoconstrução e mutirão; reproduzir experiências bem-sucedidas de regularização fundiária e de indução da ocupação de vazios urbanos para fins habitacionais e as “boas práticas” premiadas.

Seguindo o que dispõe o PDEPBV, o PMHBV, em suas diretrizes específicas, prevê o mesmo que foi descrito pelo Plano Diretor. No entanto, cabe ressaltar que as diretrizes do PMHBV não aprofundam a discussão e propostas presentes no Plano Diretor. Entende-se que, por ser um instrumento específico para a construção da política habitacional do município, o PMHBV deveria apresentar propostas mais ampliadas do que as diretrizes já existentes e ainda deveria apresentar meios mais claros para se institucionalizar essas diretrizes. Isso fica muito evidente na redação do PMHBV, pois esta se apresenta sem muitas modificações, em comparação à redação das diretrizes propostas no Plano Diretor.

Essa diretriz nacional que versa sobre a qualidade e produtividade da produção habitacional é de extrema relevância para municípios da Região Norte,

pois, além do clima quente, fatores como falta de mão-de-obra especializada e dificuldade de transporte dos materiais dos grandes centros para tais municípios encarecem o preço final da edificação. A restrição financeira para construção de habitações, para a maioria da população, obriga a construção de residências sem condições mínimas de habitabilidade. Por isso, as diretrizes referentes a esses assuntos, e parte integrante tanto do PDEPBV, quanto do PMHBV devem ter prioridade de implementação na construção da Política de habitação no âmbito municipal.

Além disso, vale ressaltar a proposta de autogestão pretendida pela PNH, pois algumas experiências bem sucedidas de produção habitacional, através de associativismo ou cooperativas possibilitam eficiência, economia e agilidade, características diretamente vinculadas à iniciativa privada. Pode-se associar, a essas características, o baixo desperdício e a diversidade das soluções arquitetônicas e de tipologia. Bonduki (1996) descreve um programa¹¹ para produção habitacional organizado em sistema denominado gestão pública não-estatal, na qual há a parceria entre poder público e a sociedade organizada. Nesse exemplo, segundo o próprio autor, foi possível provar que é “incorreta a visão que associa o mutirão a processos atrasados e arcaicos de construção e a projetos tradicionais” (BONDUKI, 1996, p. 183).

Outro ponto significativo em processos de autogestão é o desenvolvimento da cidadania, já que esse tipo de organização proporciona

¹¹ “O Programa de Produção de Habitação em Mutirão e Autogestão foi formulado e implementado em São Paulo, (...) pela sua prefeitura, com a parceria de 108 associações comunitárias de construção e 24 entidades de assessoria técnica (organizações não governamentais), durante a administração Luiza Erundina, do Partido dos Trabalhadores (1989-1992), beneficiando mais de 60 mil pessoas” (BONDUKI, 1996, p. 180).

avanços na organização popular, pois conjuntamente à obra, desenvolvem-se atividades comunitárias de alfabetização, oficinas culturais entre outros. “Constroem-se não só casas, mas a comunidade.” (p. 185)

Ainda no que se refere à autogestão para produção habitacional, Cabannes (1996) afirma que esse processo permite não só a construção de uma cidade social, mas também de uma economia social, pois esses programas possibilitam a criação de empregos de baixo custo, durante o processo, “demonstrando nitidamente que a produção social da cidade é um fator fundamental para o desenvolvimento econômico dos excluídos e gerador de bens e serviços para a cidade.” (p. 237)

Quarta diretriz

A quarta diretriz proposta para a construção da PNH estabelece a criação de um **sistema de informação, avaliação e monitoramento da habitação**, através: a) do monitoramento e avaliação dos programas e ações da PNH, de forma sistemática e participativa, por meio da implementação de um sistema que democratize informações, desde a sua concepção, implementação e resultados, garantindo maior aprendizado social e institucional, probidade na distribuição de recursos e melhor distribuição dos ganhos sociais e econômicos; e, b) da construção e consolidação de um Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB), como parte integrante da Política de informação das Cidades, no âmbito geral do Ministério das Cidades, que subsidie o processo decisório, constitua um canal, para o conjunto de agentes sociais

afetos ao setor, e responda às necessidades do conjunto da sociedade, garantindo o controle social das ações do governo.

Assim, como vem se desenvolvendo outras políticas sociais, (educação e saúde) a PNH também pretende sistematizar os dados de seus programas e ações, possibilitando um acompanhamento do desenvolvimento dessas políticas e das metas alcançadas. Embora a proposta da PNH seja criar esse sistema de informação, em nível nacional, a criação de subsistemas, como os mesmos objetivos, em âmbito estadual e municipal garantiria o pleno controle dos programas nos diversos níveis de governo e ainda é capaz de fomentar o sistema proposto pela PNH.

Para o primeiro item dessa diretriz, o Plano Diretor Participativo, não faz nenhuma menção a esse tipo de acompanhamento da política habitacional. Já o PMHBV, na definição de suas estratégias e ações de caráter institucional, propõe uma avaliação sistemática do desenvolvimento dos projetos e ações habitacionais. No entanto, esse documento não deixa claro os meios legais e institucionais para controle e implementação desse sistema avaliativo.

No entendimento dessa pesquisa, o Conselho Municipal de Habitação pode ser um instrumento de sistematização e participação, abrindo possibilidades para a democratização das informações, desde a sua concepção, implementação e resultados, e, garantindo probidade na distribuição de recursos e melhor distribuição dos ganhos sociais e econômicos. Isso porque o Conselho Municipal de Habitação poderia instituir, para os programas habitacionais avaliações participativas que, segundo Carvalho (1999):

é um procedimento rico dado que sua realização é partilhada com os agentes e beneficiários envolvidos (no programa ou instituição) permitindo para além da avaliação, uma apropriação reflexiva e socializada entre os diversos sujeitos da ação em movimento (p. 89).

Já o segundo item dessa diretriz, que propõe a construção e a consolidação de um Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB), como parte integrante da Política de informação das Cidades, objetiva criar um suporte que subsidie o processo decisório e responda às necessidades do conjunto da sociedade, garantindo o controle social das ações do governo.

Sobre essa orientação, e em análise do Diagnóstico Institucional da Prefeitura de Boa Vista para a criação do PDEPBV, pode-se afirmar que há deficiência nos sistemas informatizados do município, sendo essa uma das dificuldades enfrentadas pela Prefeitura para a sistematização e acompanhamento de quaisquer dados referentes às políticas sociais. No entanto, mesmo diante dessa constatação do Diagnóstico, tanto o Plano Diretor do município quanto o PMHBV preveem criação de um sistema de informações.

Assim, PDEPBV pretende, no Capítulo VI, Seção I, Art 50, incisos XIX e XX: estabelecer processos transparentes na promoção e gestão dos projetos habitacionais; e integrar o sistema de cadastro de beneficiários de programas habitacionais nos três níveis de governo. Já no PMHBV, mais uma vez se percebe transcrição das diretrizes contidas no Plano Diretor, sem maiores esclarecimentos, ou propostas mais consistentes para a formação de um cadastro de informação para auxiliar a concessão de benefícios habitacionais aos interessados.

No entanto, como já explicado anteriormente, a prefeitura de Boa Vista, através da Secretaria de Gestão Participativa e Cidadania, criou um cadastro nesses moldes e que atualmente serve de consulta para todas as outras secretarias. Se for seguido como criado, segundo uma gestora dessa secretaria, o cadastro restringe a família à concessão de apenas um benefício habitacional promovido pelo poder público. Nesse sentido, os discursos das ações municipais de Boa Vista para a promoção de moradias e da PNH se afinam.

Quinta diretriz

A quinta diretriz, sobre **urbanização de assentamentos precários e produção da habitação**, pode ser dividida em seis subitens que a integram:

- a) garantia do princípio da função social da propriedade, estabelecido na Constituição e no Estatuto da Cidade, respeitando-se o direito da população de permanecer nas áreas ocupadas por assentamentos precários ou em áreas próximas, que estejam adequadas, ambiental e socialmente, preservando seus vínculos sociais com o território, o entorno e sua inserção na estrutura urbana, considerando a viabilidade econômica e financeira das intervenções;
- b) garantia de que a provisão habitacional, especialmente para as faixas de menor renda, ocorra em áreas urbanizadas, localizadas no interior das porções consolidadas da cidade, com intervenções urbanas articuladas territorialmente, especialmente programas habitacionais, de infra-estrutura urbana e saneamento ambiental, de mobilidade e de transporte, integrando

programas e ações das diferentes políticas, visando a garantir o acesso à moradia adequada e o direito à cidade;

c) promoção do atendimento à população de baixa renda, aproximando-o ao perfil do *déficit* qualitativo e quantitativo e com prioridade para a população com renda de até 03 salários mínimos;

d) garantia do enfoque de gênero na elaboração dos programas habitacionais, e do reconhecimento das especificidades culturais na elaboração dos programas destinados a grupos étnicos específicos;

e) estímulo aos processos participativos locais que envolvam a população beneficiária, especialmente nas intervenções de integração urbana e regularização fundiária;

f) atuação integrada com as demais políticas públicas ambientais e sociais para garantir a adequação urbanística e sócioambiental das intervenções no enfrentamento da precariedade urbana e da segregação espacial que caracterizam esses assentamentos.

Essa diretriz agrega, em si, muitas orientações já definidas pelo Estatuto da Cidade, e por isso, do ponto de vista técnico, ambos os documentos analisados não apresentam muitas dissonâncias em relação ao previsto por ela. No entanto, a existência de tais regulamentações, no nível municipal, não implica que as ações desenvolvidas para a urbanização de assentamentos precários e produção da habitação sejam realizadas como previsto.

Em relação ao primeiro subitem, o PDEPBV, em seu Capítulo VI, que se refere à estratégia de produção e regularização habitacional, Seção I, no Art. 49, inciso I e II, propõe como objetivos da política habitacional: a atuação nas áreas

de risco e preservação ambientais ocupadas por habitações; promoção da regularização fundiária e urbanística de loteamentos e conjuntos habitacionais. No Art. 50 que trata das diretrizes da política habitacional, inciso I, é previsto: a adoção de tratamento diferenciado para as diversas situações habitacionais, inclusive para as diferentes formas de risco das moradias.

Enquanto isso, o PMHBV, além das diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor, prevê estratégias e ações de caráter sócio econômico que visam a sustentabilidade das intervenções e dizem respeito ao desenvolvimento econômico e social da população, sua fixação na área e garantia de manutenção das melhorias promovidas no ambiente físico e natural. Ainda referente às estratégias do PMHBV, o mesmo estabelece ações de caráter corretivo que devem ser destinadas aos assentamentos precários, consolidados ou não, para que sejam dotados de infraestrutura e serviços, deve-se ainda regularizar a posse da terra, e remover famílias, somente quando estejam assentadas em locais de risco, insalubres, ou em áreas de preservação ambiental.

Para consolidar o PMHBV, são previsto cinco Programas Habitacionais diretamente ligados a essas orientações, citadas anteriormente: Programa de Contenção de Invasões, Programa de Erradicação do Risco, Programa Morar Legal, Programa de Melhorias Habitacionais e Urbanísticas, e Programa de Novas Moradias e aproveitamento de unidades vagas. Tais programas são contemplados no PPA 2006-2009 através de ações para áreas de risco, para regularização fundiária, para melhoria habitacionais (construção de módulos sanitários) e produção de novas moradias. Como já analisado anteriormente, essas ações

propostas pelo PPA não foram implementadas como previsto, e por isso comprometem a implementação de uma política habitacional no nível municipal.

O segundo subitem refere-se à garantia de que a provisão habitacional, especialmente para as faixas de menor renda, ocorra em áreas urbanizadas, e em articulação com programa e ações para infraestrutura urbana e saneamento ambiental, mobilidade e transporte, visando garantir o acesso à moradia adequada e o direito à cidade.

Em ambos os documentos analisados não foram encontradas dissonâncias em relação às orientações da PNH. Pois, o PDEPBV, no capítulo VI, que se refere à estratégia de produção e regularização habitacional, Seção I, no Art. 49, inciso IV, orienta a ocupação de vazios urbanos em áreas onde haja melhor infra-estrutura; observadas as características das mesmas. Logo em seguida, no Art. 50, incisos II, III e IV, o Plano Diretor pretende promover intervenções habitacionais integradas a outros programas sociais, ambientais e de geração de trabalho e renda; resgatar áreas institucionais para o uso público de interesse coletivo; ampliar e melhorar a infraestrutura básica dos loteamentos ocupados, principalmente no que diz respeito ao esgotamento sanitário e drenagem pluvial.

O PMHBV, além das diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor, estabelece estratégias de caráter corretivo, as quais preveem ações para o atendimento especial a famílias em áreas de risco e de preservação ambiental; recuperação de áreas ocupadas e ambientalmente degradadas; melhorias urbanas e execução de serviços e equipamentos públicos nos assentamentos precários; regularização urbanística e fundiária.

No entanto, se percebe nas ações municipais, um esforço em realizar e considerar nos seus projetos, o que é legalmente exigido por lei, como a questão ambiental, e ainda, o que é problema de saúde pública, como a construção de instalações sanitárias nas habitações. Já o que diz respeito à criação de programas integrados a outras políticas sociais, como aquelas voltadas para geração de trabalho e renda não foram identificadas nas atuais ações e programas desenvolvidos no âmbito municipal.

O terceiro subitem trata da promoção do atendimento à população de baixa renda, aproximando-o ao perfil do *déficit* qualitativo e quantitativo e com prioridade para a população com renda de até três salários mínimos. Pelo fato de o Plano Diretor, como previsto pelo Estatuto da Cidade, e já dito anteriormente, estabelecer apenas diretrizes gerais para a política habitacional, sem focar na habitação de interesse social de forma específica, ele não define nenhum critério de renda para população que deve ser beneficiada.

Por sua natureza mais específica, o PMHBV divide a população beneficiária de seus programas habitacionais, em três grupos familiares, privilegiando aquelas de nenhuma ou de baixa renda (até cinco salários mínimos), ampliando a atuação prioritária definida pela PNH. Segundo o PMHBV, que utilizou como fonte, dados da Prefeitura Municipal de Boa Vista, em 2003, 44.411 famílias enquadravam-se nessas condições,

É muito importante, para a população de baixa renda, que existam critérios nas aplicações para promoção de unidades habitacionais. Pois segundo levantamento de 2003, do próprio Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (BRASIL, 2006, p. 23), 79% dos recursos desse fundo são destinados à população

com renda acima de cinco salários mínimos, ou seja, os investimentos são determinados pela demanda, e não pela distribuição orçamentária correta para diminuir o perfil do *déficit* habitacional no país. Pois, segundo o próprio Ministério das Cidades, do total do *déficit* habitacional urbano do Brasil, segundo o levantamento de 2000, 88,2% desse *déficit* correspondiam a famílias com renda até 5 salários mínimos.

O quarto subitem pretende garantir o enfoque de gênero na elaboração dos programas habitacionais, e o reconhecimento das especificidades culturais na elaboração dos programas destinados a grupos étnicos específicos. O PDEPBV contempla essa diretriz, pois em seu Capítulo VI, Art. 50, incisos XII e XIII, o documento prevê a preservação da identidade social e cultural da população nas soluções habitacionais; além de priorizar o atendimento a idosos, portadores de deficiência e famílias chefiadas por mulheres, dentre o grupo de menor renda, nos programas e nas ações habitacionais.

O PMHBV estabelece, além das diretrizes definidas pelo Plano Diretor do Município, e descritas acima, estratégias de caráter socioeconômico que preveem o desenvolvimento social e cultural através do resgate da identidade da comunidade.

Sobre essa diretriz, ambos os documentos ficam sujeitos a críticas, pois em nenhum deles é mencionado uma proposta que considere mais especificamente, a questão indígena no contexto urbano de Boa Vista. Sabe-se que esse tema é tratado, em nível federal, por órgãos como FUNASA e FUNAI. Todavia, o número de indígenas que deixam suas comunidades de origem e tentam se fixar na capital Boa Vista é muito grande. Segundo informações da

Organização dos Indígenas na Cidade (ODIC), o número de indígenas residentes em Boa Vista ultrapassa trinta mil pessoas.¹²

Isso acontece pois, a política indigenista, de caráter nacional, não é suficiente, estabelecendo, na maioria das vezes, apenas ações de saúde, sem propor ações mais amplas de educação, trabalho e renda adequadas à cultura indígena. Dessa forma, famílias inteiras migram para a capital roraimense em busca de melhores condições de vida, e se estabelecem quase sempre de maneira informal, em áreas de risco ambiental ou invadidas, construindo casas sem as mínimas condições de habitabilidade.

Uma vez que a questão indígena também influencia na organização espacial e socioeconômica do município, tanto o PDEPBV quanto o PMHBV deveriam incluir, em suas diretrizes, possibilidades de atendimento a essa parcela da população marginalizada, com possibilidades de ações que preservem a identidade social e cultural dessa população nas soluções habitacionais.

A quinta sub-diretriz propõe a construção de uma política de habitação que estimule os processos participativos locais, envolvendo a população beneficiária, especialmente nas intervenções de integração urbana e regularização fundiária. Como já foi vista no PDEPBV, capítulo VI, Art. 50, incisos XIV, XV, XVI e XVII, e no PMHBV, percebe-se a intenção do município em criar mecanismos de participação no processo de construção da política habitacional.

¹² No entanto, não há um consenso entre os levantamentos oficiais já realizados no município. Segundo Sousa e Repetto (2007): "O levantamento feito pelo IBG/RR, durante o Censo de 2000, deu notícias de 6.150 índios na cidade de Boa Vista. Esses dados são defasados, porque não houve outro levantamento. Há outro dado que foi levantado pela Prefeitura de Boa Vista durante o ano de 2003, quando realizou uma pesquisa censitária e foram cadastrados 31.146 índios em Boa Vista. A Organização dos Indígenas na Cidade (ODIC), que vem desenvolvendo Oficinas temáticas sobre cultura e direitos, afirma que esses números não correspondem e que a presença indígena na cidade de Boa Vista é de aproximadamente 35.000."

Esses mecanismos são basicamente o Conselho Municipal da Cidade de Boa Vista e do Conselho Municipal de Habitação. No entendimento dessa pesquisa, esses dois canais de participação devem trabalhar em diálogo, pois, embora ambos sejam canais de participação da população, o primeiro tem caráter deliberativo, e o segundo é apenas consultivo/propositivo. Além disso, enquanto o primeiro precisa ter o entendimento do município como um todo, pois irá tratar as diferentes políticas municipais, o segundo trata especificamente da questão habitacional e de todas as outras questões urbanas diretamente ligadas a ela. O intuito desse Conselho é estudar a questão habitacional e propor direcionamentos ao Conselho da Cidade para que ele possa legalizar as proposições.

Assim, para que as discussões e propostas para a construção de uma política habitacional, em nível municipal, se fortaleçam, e se efetive a participação, faz-se necessária boa integração entre eles, caso contrário, não se justifica a existência do Conselho Municipal de Habitação.

Sexta diretriz

A sexta diretriz da PNH propõe a **integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano** e é composta por duas sub-diretrizes: a) articulação da política habitacional com as políticas fundiária, de infra-estrutura e saneamento ambiental e de mobilidade e transporte em consonância com as diretrizes de política urbana e demais políticas sociais, de forma a garantir a inclusão cidadã; e b) articulação da política habitacional com as diretrizes estabelecidas nos planos de desenvolvimento urbano, em especial no Estatuto da Cidade, nos Planos Diretores e na legislação urbanística deles decorrente.

Sobre a primeira sub-diretriz, e como dito anteriormente, a Política Habitacional contida no PDEPBV e o próprio PMHBV fazem algumas proposições a respeito da integração da política habitacional municipal com as demais políticas urbanas, no entanto, em vários momentos estas propostas são vagas e sem indicação de meios para efetivá-las.

Mais uma vez, acredita-se que o Conselho Municipal da Cidade, se trabalhar da forma como foi pensado, pode ser o maior instrumento articulador dessas políticas. Pois agrega em sua composição o caráter participativo, o que amplia o direito à cidade pela sociedade, a qual melhor conhece os problemas do município. Possui, ainda, caráter deliberativo, ou seja, os questionamentos e decisões tomadas não devem ficar no âmbito das discussões, elas têm condições de tomarem força, e serem transformadas em leis e ações, as quais podem ser reivindicadas pela sociedade.

Sabe-se como é importante essa integração entre as políticas urbanas, ambiental e de transporte, pois associadas permitem o que Alfonsin (1997) chama de “distribuição da renda urbana” para todas as áreas, incluindo aquelas ocupadas pela população de baixa renda, e que carecem de regularização e infra-estrutura possibilitando a todos o direito à cidade.

Magalhães (2002), sobre a política habitacional no Rio de Janeiro, tem um entendimento sobre a questão habitacional que pode ser estendido à realidade de todo Brasil, incluindo Boa Vista:

Não se trata mais de que os governos promovam a construção de habitações para alguns, mas que ampliem o acesso à cidade para todos, o que significa dar condições de infra-estrutura sanitária, de comunicações, de serviços públicos e de equipamentos sociais capazes de sustentar a vida urbana moderna. (...) Permitir, enfim, que se amplie o acesso ordenado à cidade legal. Ao invés de excluir, integrar (p. 69).

A última sub-diretriz propõe a articulação da política habitacional com as diretrizes estabelecidas nos planos de desenvolvimento urbano, em especial no Estatuto da Cidade, nos Planos Diretores e na legislação urbanística deles decorrente. Sobre essa proposição, as propostas existentes no PMHBV estão diretamente submetidas às diretrizes contidas na Política Habitacional contida no PDEPBV. Este último foi revisado a partir das orientações e propostas de instrumentos de participação pelo Estatuto da Cidade.

No entanto, enquanto no Plano Diretor as propostas são gerais, no Plano Habitacional elas deveriam ser mais específicas, estabelecendo melhor as linhas de atuação. O que pode ser percebido no Plano Habitacional é que ele tem um bom diagnóstico da situação habitacional, mas não estabelece muitos focos específicos para diminuir o *déficit*. Essa situação pode ser observada na redação do próprio documento, pois a maioria das diretrizes do PMHBV em nada, ou pouco, se difere das diretrizes do PDEPBV; elas não contêm maiores esclarecimentos ou ampliações dessas determinantes. Este argumento já foi discutido anteriormente, neste mesmo capítulo, quando analisou-se a terceira diretriz da PNH.

3.3. O processo de construção do Plano Municipal de Habitação de Boa Vista

O processo de construção do Plano Municipal de Habitação de Boa Vista – PMHBV deve ser entendido no contexto do processo de revisão do Plano Diretor Estratégico e Participativo de Boa Vista – PDEPBV.

Isso se deve ao fato do primeiro plano citado ter sido construído a partir das discussões, oficinas e propostas do PDEPBV.

Até o presente momento, essa pesquisa deteve-se na análise técnica do conteúdo desses documentos, utilizando como referência as diretrizes da Política Nacional de Habitação. A partir de agora, buscar-se-á entender esse processo, analisando os pontos de vista dos diferentes sujeitos envolvidos, reconstruindo-o através do cruzamento de informações desses diferentes representantes, e do confronto de suas descrições sobre o processo de revisão do PDEPBV com as orientações do MCidades para a elaboração de planos diretores.

Esse procedimento metodológico é muito importante para o entendimento da atual estruturação da política habitacional que vem sendo construída em Boa Vista. Através dele, será possível apontar falhas e êxitos dos procedimentos de construção dessa política e que são, em parte, responsáveis pela atual situação habitacional no município.

Para tanto, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com representantes dos segmentos da sociedade diretamente interessados. Foram entrevistados representantes da gestão municipal, do empresariado imobiliário, de representantes de classe, no caso do Instituto dos Arquitetos do Brasil, e da população beneficiária.¹³

Vale ressaltar que, nessa entrevista, não foi estudada uma amostra estatística dos envolvidos. Portanto, o resultado dessas entrevistas não constituem uma pesquisa que representa a visão de todos, mas sim, ilustram

¹³ Foram entrevistados dois representantes de cada segmento. No entanto, da população beneficiária foram entrevistadas três pessoas. As entrevistas foram realizadas no período compreendido em os meses de junho e setembro de 2008.

algumas opiniões de segmentos da sociedade que ativamente estiveram envolvidos nesse processo de revisão do PDEPBV, e de construção do PMHBV. Logo, os apontamentos feitos pelos entrevistados, em alguns casos, podem diferir da opinião da maioria da população representada e envolvida.

Justifica-se essa escolha metodológica pelo fato de a amostra ser muito grande¹⁴, e o tempo de pesquisa do mestrado ser curto. Além disso, esse trabalho é realizado individualmente, não contando, a pesquisadora, com uma equipe para ir a campo realizar tantas entrevistas, e posteriormente sistematizar as informações.

O número de entrevistados foi definido, entre outros motivos, pela facilidade de acesso aos representantes que participaram do processo. Isso porque a revisão do PDEPBV foi realizada há três anos, e muitos representantes da época, não ocupam mais seus cargos, sendo algumas representações realizadas, hoje, por pessoas que não participaram do acontecimento. Não obstante, a distância temporal dessa pesquisa e do momento pesquisado – entorno de três anos – foi um empecilho à pesquisa, pois alguns entrevistados preferiram não opinar sobre alguns assuntos, pois não se lembravam dos fatos da época.

O eixo da entrevista foi o mesmo para todos os representantes entrevistados. No entanto, a estruturação das perguntas foi diferente, em alguns casos, pela especificidade da representação, e em outros pela condição

¹⁴ Segundo informações da Secretaria Municipal de Gestão Participativa e Cidadania, responsável pela mobilização da sociedade, em cada audiência pública, seguida das discussões nas salas temáticas, participaram em torno de 400 pessoas. A amostra dessas representações seria muito grande para realização de entrevistas semiestruturadas.

socioeconômica do entrevistado, que fez com que os questionamentos fossem realizados com uma linguagem menos técnica e de mais fácil entendimento. Essas entrevistas foram gravadas com a prévia autorização dos entrevistados, posteriormente transcritas e só utilizadas, nessa pesquisa, após anuência dos mesmos.

O encaminhamento das entrevistas foi realizado de tal forma que cada entrevistado pudesse discorrer sobre: a) o processo de revisão do PDEPBV, explicando a organização das oficinas e a participação da sociedade; b) o método de pactuação entre a sociedade e a prefeitura municipal para definição dos encaminhamentos a serem dados a partir das discussões das oficinas; c) o aprofundamento das discussões para subsidiarem a construção do PMHBV; d) o conhecimento de instrumentos propostos no nível federal para financiamento de projetos habitacionais, e que propõem sua criação nos níveis estaduais e municipais, especificamente o Conselho e o Fundo de Habitação de Interesse social; e) a percepção de benefícios da implementação do PDEPBV, principalmente no que diz respeito à condução da política habitacional.

Anteriormente à análise das entrevistas, faz-se necessário uma breve descrição do plano de trabalho executado pelo IBAM, com o auxílio da Prefeitura Municipal de Boa Vista, especificamente da Secretaria Municipal de Gestão Participativa e Cidadania – SMGP, responsável por mobilizar a população e organizar as reuniões e audiências públicas.

Segundo documentos da SMGP, a proposta de organização do plano de trabalho para discussão do PDEPBV foi desenvolvida em quatro momentos:

- **Primeiro momento:** 3 meses de capacitação interna, subdividido em duas partes:

- Parte 1: coleta e sistematização das informações sobre a cidade e suas relações com os municípios, estados e países vizinhos;
- Parte 2: oficinas de capacitação (análise do Plano Diretor de 1992, verificação das leis que ainda atendem às necessidades dos municípios e das que precisam ser revisadas.)

- **Segundo momento:** nove reuniões de rua em diversos bairros.

- **Terceiro momento:** três audiências públicas de caráter deliberativo:

- 1ª audiência – 10 de novembro de 2005 (Tema: Diretrizes estratégicas para o desenvolvimento sustentável de Boa Vista)
- 2ª audiência – 13 de dezembro de 2005 (Tema: Propostas, ações e prioridades)
- 3ª audiência – 13 de janeiro de 2006 (Tema: Modelo espacial e macrozoneamento)

- **Quarto momento:** sistematização das deliberações feitas pela sociedade e encaminhamento para a Câmara Municipal para aprovação em Lei.

No Guia para elaboração de Planos Diretores, publicado pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2005b), estão definidas todas as etapas que devem ser seguidas para a construção ou revisão de um Plano Diretor e que devem ser realizadas em etapas interdependentes. Serão descritas aqui apenas aquelas diretamente ligadas ao processo de construção ou revisão do Plano. Assim,

etapas como acompanhamento da implementação ou monitoramento do mesmo não serão tratados no momento.

A primeira delas é a leitura técnica e comunitária da cidade, na qual técnicos, independentemente dos representantes dos segmentos da sociedade civil, mas paralelamente a eles, iniciam o estudo para entendimento dos objetivos de um plano diretor, e também sobre os principais problemas e potencialidades do município. Cabe aqui ressaltar que os dois tipos de leitura não devem ser momentos isolados, fechados em si mesmos, mas devem sim, ser complementares para o enriquecimento da argumentação sobre a cidade. A instrumentalização desta etapa é realizada através de mapas temáticos e varia de acordo com os recursos disponíveis para a produção do material, e ainda com os interesses econômicos envolvidos com os temas selecionados como, por exemplo, a questão imobiliária ou uso e ocupação do solo.

A segunda etapa diz respeito à formulação e pactuação de propostas. Este momento é realizado, também, com representantes do Executivo, Legislativo e dos segmentos da sociedade que devem priorizar os problemas a serem resolvidos. A terceira etapa, complementar à segunda, deve definir os instrumentos. Para cada tema devem-se definir as estratégias e os instrumentos mais adequados, os quais devem considerar as características e os objetivos da cidade, que estarão descritos no projeto de lei do Plano Diretor.

Com essas três etapas concluídas, o projeto já pode ser encaminhado para discussão e aprovação na Câmara Municipal – quarta etapa.

Comparando-se as etapas propostas pelo Ministério das Cidades para a construção ou revisão de planos diretores, com os momentos desenvolvidos no processo de revisão do PDEPBV pode-se estabelecer a seguinte relação:

1. A primeira etapa, proposta e orientada pelo Ministério das Cidades, que define as leituras técnica e comunitária, corresponde ao primeiro e segundo momentos do processo de revisão do PDEPBV;
2. As segunda e terceira etapas, orientadas pelo Ministério das Cidades, sobre pactuação das propostas e definição dos instrumentos, correspondem ao terceiro momento da revisão do PDEPBV;
3. A quarta etapa proposta pelo Ministério das Cidades sobre discussão e aprovação na Câmara Municipal, está presente no quarto momento da revisão do PDEPBV.

No entanto, a primeira observação que se pode fazer sobre o processo em questão, é sobre a leitura comunitária. Em análise do Plano de Trabalho proposto, e após leitura dos documentos existentes na SMGP, os quais contêm as listas para a mobilização da população de todos os momentos, foi possível perceber uma falha no segundo momento, pois foram propostas nove reuniões de rua nos bairros, e foram realizadas somente duas – nas seguintes datas: 27/10/05 e 03/11/05.

No entanto, segundo o Ministério das Cidades sobre a leitura comunitária:

é importante que a população entenda claramente o que é o Plano Diretor Municipal, a importância do Plano como instrumento para resolver problemas recorrentes na organização socioespacial da cidade e participe desde o início de sua construção (BRASIL, 2005b, p. 47).

Segundo informações de uma gestora, a proposta das reuniões não foi levada a diante, pois:

(...) a população... ela não conseguia entender o que era Plano Diretor. E quando nós nos reuníamos, na hora de eles falarem eles pediam fossa, começavam a pedir as coisas... Depois fizemos uma outra reunião com a comunidade, e concluímos, a prefeitura, junto com o IBAM, que era melhor a gente trabalhar através das associações de bairros, através das representações (Trecho da entrevista concedida a esta pesquisa por uma gestora, que na época da revisão do PDEPBV estava ligada à SMPLA).

Esse comentário pode ser comprovado pelos relatórios produzidos nestas reuniões, em que a população perguntava sobre situações particulares das condições de suas casas, ou asfaltamento de suas ruas. Nestas duas reuniões, foram feitas poucas perguntas sobre a revisão do Plano Diretor, ou sugestões que pudessem contribuir para a revisão do mesmo. O foco dos questionamentos feitos pela população foi direcionado para ações da Prefeitura diante dos problemas dos bairros.

Esse comportamento da população, no contexto do atual modelo de acumulação, é justificado por dois argumentos. O primeiro diz respeito à falta de educação e consciência política da sociedade brasileira como um todo, que pode ser explicada pela trajetória histórica das relações políticas entre governantes e governados. Carvalho (1997), em uma discussão conceitual sobre estas relações políticas, argumenta sobre vários momentos da história, desde a Primeira República e que existem até os dias atuais, nos quais a estruturação das ações do Estado (local ou nacional) eram influenciadas por alianças baseadas em

interesses de poder, em relações de barganha de benefícios políticos. Nessas relações, a consciência política, a análise dos argumentos para a condução de uma política não existem, o que prevalece são as relações de dominação, nas quais os governados mal conseguem discernir o que melhor lhes convêm, e muito menos se impor e lutar por seus interesses, para a construção de uma consciência política sólida.

O segundo argumento, levantado nessa discussão diz respeito à visão individualista, construída a partir do modelo capitalista de acumulação, na qual a propriedade privada, junto aos meios de produção e a força de trabalho de cada indivíduo são o que movimenta esse modo de produção. O argumento sobre Individualismo é levado ao extremo pelo liberalismo, e posteriormente pelo neoliberalismo, quando o Estado se isenta das responsabilidades econômicas e sociais, acreditando que o mercado pode se autorregular, como se existisse uma “mão invisível” que o controlasse, e, levando os indivíduos a buscarem seus próprios ganhos materiais, fundando uma sociedade baseada no “*mérito* de cada um em potencializar suas capacidades supostamente *naturais*”¹⁵ (BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p.60).

Diante dessa argumentação, pode-se perceber uma falha neste momento do processo de revisão do PDEPBV. Falha esta relacionada a dois argumentos: a) impossibilidade da população em entender os objetivos reais das reuniões realizadas; b) incapacidade técnica da equipe responsável que não optou por mudar a metodologia usada nas reuniões, para que o assunto ficasse mais

¹⁵ Grifos das autoras.

acessível à população, uma vez que as duas reuniões realizadas nos bairros não tiveram êxito.

Diante dessas afirmações, pode-se perceber que o processo de revisão do PDEPBV não respondeu efetivamente aos requisitos de clareza e facilidade de linguagem propostos pelo MCidades, o qual pretende atingir com abrangência a população envolvida. Assim, segundo ele, “(...) para que todos entendam e possam interferir no processo, é fundamental que o Plano Diretor seja construído em linguagem acessível e clara, da discussão à redação final” (BRASIL, 2005b, p. 19).

Além disso, sobre esse momento, há críticas por parte dos representantes da sociedade que participaram dessas reuniões e que contribuíram em entrevistas para esta pesquisa. Segundo uma representante de um movimento social ligado aos produtores hortifrutigranjeiros de Boa Vista, o horário marcado, para as reuniões de bairro, também não colaborou para o seu êxito, pois, segundo ela, a reunião estava marcada para as dezenove horas, mas que, anteriormente ao início da exposição e das discussões, foram realizadas outras atividades, como banda de música e alguns discursos que atrasaram o evento, o qual começou efetivamente quase às vinte e uma horas, horário este que, segundo a representante, a população já estava cansada e muitos já tinham deixado o local da reunião.

As atividades descritas pela representante do referido movimento social podem ser identificadas nos relatórios sobre as reuniões realizados pela prefeitura, e anexados aos documentos da mobilização existentes na SMGP. No entanto, estes relatórios não descrevem tecnicamente o acontecido na reunião,

pois se percebe descrições tendenciosas às ações de governo municipal, relatando inclusive os momentos em que a prefeita foi aplaudida. Descrevem genericamente as perguntas feitas pela população, e, também, não esclarece as respostas dadas, como pode ser percebido no trecho a seguir:

Muitas reivindicações foram feitas pelos moradores e presidentes de associações como: falta de asfaltamento nas ruas, iluminação, água, esgoto, escola, posto médico, falta de merenda nas creches e outras. Os secretários reunidos deram sua parcela de contribuição de acordo com as necessidades apresentadas (BOA VISTA, 2005. Relatório manuscrito sobre a primeira reunião pública da revisão do PDEPBV).

Continuando a análise sobre o processo de revisão do PDEPBV, as audiências públicas, que constituem o momento posterior às reuniões com a população, estabelecem outro ponto nesse processo, e que merece apreciação. Nessas audiências, como já explicitado anteriormente, e de acordo o Ministério das Cidades, são discutidos os temas previamente definidos no momento da leitura comunitária, e uma vez que ela não foi realizada como orientado, os temas abordados nessas reuniões não foram definidos em conjunto, com a participação da população. Logo, os temas priorizados podem não responder aos reais anseios da sociedade, fato que diverge da proposta da política urbana desenvolvida na Constituição de 1988, ampliada pelo Estatuto da Cidade e que institucionaliza o processo participativo na construção dessa política.

Os entrevistados, quando questionados sobre o momento das audiências públicas também levantaram falhas no processo tanto de organização quanto de execução/condução.

Em relação à organização do evento, especificamente todos os entrevistados representantes dos movimentos sociais questionaram a localização

dessas audiências. Elas foram realizadas no auditório de uma faculdade particular de Boa Vista, em um bairro na zona “nobre” da cidade. Enquanto em uma das entrevistas, uma gestora ligada a SMGP justificou a escolha da localização pelo amplo tamanho do ambiente, no qual caberiam muitas pessoas; os representantes dos movimentos sociais questionaram a distância e o custo de deslocamento até esse auditório, em relação aos bairros mais populares, mais distantes do centro, nos quais residem a maioria da população pobre, e, onde estão os maiores problemas urbanos a serem solucionados, ou pelo menos controlados pelo Plano Diretor. Além disso, a dificuldade de acessibilidade, à referida edificação, por portadores de deficiência física também foi levantado.

Segundo uma representante de um movimento social, entre os problemas por ela levantados:

(...) primeiro foi o acesso, que é muito longe pra quem mora lá no Pintolândia, lá no Senador Helio Campos que é o meu caso, muito caro para deslocar, duas conduções para ir até lá, o pessoal deficiente físico não teve acesso, porque lá nesse auditório, não tem estrutura para deficiente físico... (Trecho da entrevista concedida a esta pesquisa por uma representante ligada ao movimento que luta pelas causas dos trabalhadores hortifrutigranjeiros de Boa Vista).

Outro questionamento colocado tanto por gestores quanto por representantes dos movimentos sociais foi a organização dessas audiências concentradas em um mesmo dia. Os encontros iniciavam com a apresentação dos temas, depois oficinas específicas para discussão e organização das sugestões para cada tema, e finalmente a votação em plenária das propostas organizadas pelas oficinas.

Segundo os entrevistados, as discussões eram muito cansativas, e a distância do local fez com que vários participantes, sem condições de pagarem

pelo transporte, não voltassem após o almoço, comprometendo as votações em plenária no final da audiência. Assim, segundo o relato de um representante de um movimento social:

(...) outro fator também foi a questão de que como a atividade era em dois períodos, as pessoas que vinham das comunidades mais distantes, que conseguiram chegar lá, elas iam embora porque não tinham alimentação, aí depois de uma certa pressão eles colocaram nas audiências subseqüentes, colocaram alimentação para as pessoas, mas as pessoas não tinham alimentação então elas não ficavam também. Quem tinha dinheiro pra ir em casa, de carro, ou comprar o lanche...mas quem não tinha, não tinha condições de ficar (Trecho da entrevista concedida a esta pesquisa por um representante do Fórum das Cidades).

No entanto, representantes do segmento imobiliário na cidade e dos representantes do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-RR) nada relataram sobre a localização do evento. A facilidade de deslocamento com transporte particular, e melhor condição financeira podem ter contribuído para que esses representantes não observassem as dificuldades apresentadas pelos representantes dos movimentos sociais.

Já em relação à duração das audiências, uma das gestoras também concordou que elas poderiam ter sido mais proveitosas se realizadas em pelo menos dois dias, pois cada audiência:

(...) terminava em torno das sete horas da noite, passava-se o dia... Era o dia todo: era das oito as doze, das duas até acabar. E eu senti que talvez fosse mais produtivo fazer em dois dias, assim, com as pessoas mais descansadas. Porque quando chega seis horas você tem que buscar filho na escola, muita gente estuda à noite, tem outros afazeres, e aí então esvaziava bem as plenárias. (Trecho da entrevista concedida a esta pesquisa por uma gestora, que na época da revisão do PDEPBV estava ligada à SMPLA).

Um representante do empresariado imobiliário também apresentou argumentação semelhante:

normalmente quando chegava na plenária final já estava muito vazia, e, eu acho que também teve uma falha muito grande da prefeitura, pois na proporção em que os grupos iam apresentando, iam esvaziando. Terminavam de apresentar e iam esvaziando, quase que o último grupo ficou sozinho. (Trecho da entrevista concedida a esta pesquisa por um representante do empresariado imobiliário).

Esse esvaziamento durante o processo pode ser notado quando se analisa os números de presentes, controlados por listas de frequência, pela SMGP. Na segunda audiência pública, foi desenvolvido o tema sobre as “Diretrizes estratégicas para o desenvolvimento sustentável de Boa Vista”, e que, entre seus subtemas, tratou da discussão sobre infraestrutura e habitação, pontos de interesse para esse trabalho. Neste dia, foram contabilizados 646 participantes na apresentação dos temas, estando 479 participantes nas salas temáticas, pela manhã, com 27 presentes na oficina de infraestrutura e habitação; 420 nas temáticas realizadas à tarde, sendo 24 os presentes na oficina de infraestrutura e habitação.

2ª Audiência		
Tema: “Diretrizes estratégicas para o desenvolvimento sustentável de Boa Vista”		
	Manhã	Tarde
Presentes salas temáticas	479	420
Presentes oficina de infraestrutura e habitação	27	24
Total de representantes presentes no dia	646	

Tabela 2: Número de representantes na 2ª audiência e nas oficinas temáticas
Fonte: SMGP

Ou seja, no total de participantes, houve uma redução de 35% do início para o final do dia, sem contabilizar a redução de participantes na plenária, pois não houve levantamento nesse momento específico.

O mesmo pode-se perceber na terceira audiência, que tratou do tema “Modelo espacial: macrozoneamento municipal e zoneamento urbano”, que, entre outros subtemas, discutiu questões sobre as Zonas de Especial Interesse Social - ZEIS, ligado diretamente à habitação social.

Neste dia, estiveram presentes na apresentação dos temas, 921 representantes; nas salas temáticas, pela manhã, 518 presentes, sendo 29 participantes da oficina sobre ZEIS; na oficina da tarde estiveram presentes 497 representantes, sendo 26 presentes na oficina sobre ZEIS.

Nesta audiência o esvaziamento foi ainda maior, embora no subtema de interesse para essa pesquisa (ZEIS), o número de representantes tenha variado pouco; o total de participantes no total do dia reduziu 47%. Dados apresentados mais uma vez, sem se contabilizar o número de votantes na plenária, pois este não foi levantado.

3ª Audiência		
Tema: “Diretrizes estratégicas para o desenvolvimento sustentável de Boa Vista”		
	Manhã	Tarde
Presentes salas temáticas	518	497
Presentes oficina de ZEIS	29	26
Total de representantes presentes no dia	921	

Tabela 3: Número de representantes na 3ª audiência e nas oficinas temáticas
Fonte: SMGP

Esse esvaziamento pode ter comprometido as definições decididas em plenária, pois, diante de todo o exposto, somente representantes com muita consciência política da importância do Plano Diretor, ou com interesses muito específicos na regulação do município, principalmente econômicos, como é o caso

do setor imobiliário e da construção civil podem ter conduzido tendenciosamente as decisões a serem tratadas pelo Plano, uma vez que a maioria dos representantes já havia deixado o local.

Assim, após serem questionados sobre a organização do processo de revisão do PDEPBV, foi solicitado aos entrevistados que descrevessem sobre a participação dos representantes nas oficinas temáticas das audiências públicas. Nesse momento, empresários e gestores apresentam visões semelhantes, pois afirmam que houve ampla participação, e, que o espaço esteve aberto para a fala de todos que quiseram se manifestar.

Contrariamente, os representantes dos movimentos sociais afirmaram que a participação proposta não foi efetivada e o argumento principal foi que nas oficinas os representantes não estavam “nivelados”, não eram todos que tinham o mesmo conhecimento sobre o assunto, ou pelo menos um conhecimento mínimo. Assim, por vários momentos, o tempo das oficinas não foi utilizado para discussão dos temas, mas sim para explicação dos mesmos, uma vez que predominou a linguagem técnica, o que dificultou o entendimento:

(...) as pessoas estavam muito desniveladas. Você tinha pessoas que tinham conhecimento “X” e outras que não tinham conhecimento de nada e a outra não sabia nem o que estava sendo discutido. Então você não conseguia, por exemplo, fechar uma idéia. Você fazia uma proposta qualificada, mas, ao mesmo tempo, outra pessoa desqualificava sua proposta por não estar entendendo o que você estava colocando. (Trecho da entrevista concedida a esta pesquisa por um representante do Fórum das Cidades).

Os termos que eles usam, no Plano Diretor, para a comunidade em geral é muito difícil de entender. Tem que levar para um advogado ler para poder entender, então não está de fácil acesso... eu acredito que se está se falando de um Plano Diretor Participativo, ele teria que usar outra linguagem, não a linguagem jurídica. (Trecho da entrevista concedida a esta pesquisa por uma representante ligada ao movimento que luta pelas causas dos trabalhadores hortifrutigranjeiros de Boa Vista).

Para essa argumentação, embora uma gestora tenha defendido que o processo foi participativo, ela também ressaltou a falta de nivelamento sobre o conhecimento dos participantes, e apresentou fala semelhante:

Achei que o tempo foi curto. Eu achei que foi curto para as discussões, e, não se chegava exatamente ao objetivo daquela oficina. Primeiro pela falta de nivelamento das pessoas que estavam nos grupos. Alguns tinham algum conhecimento, outros já nunca tinham ouvido falar de Plano Diretor, e não tinham noção nenhuma, então não houve tempo para fazer um nivelamento para se poder discutir as questões com profundidade. (Trecho da entrevista concedida a esta pesquisa por uma gestora, que na época da revisão do PDEPBV estava ligada à SMPLA).

No entanto, a crítica feita aqui pelos representantes dos movimentos sociais é um problema decorrente da falta do momento da leitura comunitária. Como já foi explicado anteriormente, o Ministério das Cidades propõe este momento, justamente para que a população possa ter entendimento do que é o Plano Diretor e dos instrumentos, inclusive jurídicos, que o compõem. Pode-se perceber, nos discursos desses representantes, como a falta desse momento de esclarecimento da população no início do processo, comprometeu o desenvolvimento dos procedimentos posteriores.

Aliás, sobre a falta de preparo da sociedade, Silva (2003) afirma que entre outros fatores, as desigualdades econômicas contribuem para que o processo participativo não tenha o êxito esperado, pois esta circunstância não permite que os indivíduos participem “em iguais condições da vida social e política do país” (p.17). Esta afirmação pode ser aplicada também no âmbito local, nível de maior acesso da sociedade às decisões, aos encaminhamentos e à implementação das políticas sociais.

Após o entendimento organizacional e de participação no processo de revisão do PDEPBV, outro questionamento, introduzido na entrevista com os

representantes, foi o caráter de pactuação das audiências, que deve existir entre os vários segmentos da sociedade, para o encaminhamento das estratégias e definição dos instrumentos utilizados no Plano. Esse caráter deve permear todo o processo de construção de um plano diretor participativo. Segundo o MCidades:

Essas estratégias e instrumentos são os caminhos e os meios para construir a cidade que se deseja, e devem ser discutidos e pactuados com todos os participantes do processo, para se assegurar as condições necessárias para transformar a realidade de cada município (BRASIL, 2005b, p. 27).

Em resposta à condução da pactuação, vários representantes não sabiam defini-la. Isso confirma o fato de nem todos terem ficado até o término da discussão do dia, e por isso não saberem como foi feito o encaminhamento final das discussões. No entanto, para aqueles representantes que disseram que participaram até o fechamento das audiências, de cada dia de reunião, houve controvérsias, pois um dos representantes de um dos movimentos sociais afirmou que não houve votação. Segundo ele:

No meu ponto de vista, veja bem, não existiu pactuação. Até porque aquelas proposições que saíram dos grupos, eles eram só apresentados na plenária. Era só uma apresentação ali e acabou. (Trecho da entrevista concedida a esta pesquisa por um representante do Fórum das Cidades).

Entretanto, no discurso de uma gestora, de um representante dos empresários imobiliários e de um representante do IAB-RR fica claro que houve votação em plenária, no final das oficinas que discutiram os temas específicos.

Segundo o representante dos empresários imobiliários, embora tenha havido votação, ele aponta algumas falhas nesse procedimento, principalmente sobre o esvaziamento para votação em plenária, como já discutido anteriormente.

Ainda sobre as plenárias, uma gestora afirma que houve votação, mas questiona a posição omissa de alguns participantes:

E tinha votação nas plenárias... Agora a gente sentia, que, na hora da votação, as pessoas se omitiam um pouco. Muitos saindo... porque realmente é uma parte difícil, de votação. (Trecho da entrevista concedida a esta pesquisa por uma gestora, que na época da revisão do PDEPBV estava ligada à SMPLA).

Diante do exposto pela maioria dos representantes que estiveram presentes no processo de revisão do PDEPBV pode-se apontar que a pactuação, neste momento do Plano, foi feita após as oficinas temáticas, através de votação em plenária. No entanto, em análise dos documentos disponíveis na Prefeitura de Boa Vista, e utilizados nesse estudo, não foi encontrado nenhum relatório que comprovasse esta afirmação e que mostrasse a metodologia utilizada para a votação.

Até o presente momento, procurou-se, através das entrevistas, o entendimento da organização desenvolvida para a realização das audiências públicas, e da dinâmica das oficinas para a promoção da participação dos representantes, com a perspectiva de traçar um panorama do processo de revisão do PDEPBV, através dos relatos e percepções dos entrevistados.

Traçado esse panorama, focou-se as entrevistas no PMHBV e nos instrumentos que o orientam como a lei 11.124/2005. Assim, os entrevistados foram questionados se tinham conhecimento que um PMHBV tinha sido proposto a partir do que foi discutido nas oficinas, mas que, no entanto, não está institucionalizado. Além disso, foram interrogados se o que foi tratado no momento

das oficinas tinha profundidade suficiente para subsidiar um plano específico para habitação.

Sobre o primeiro questionamento, poucos entrevistados sabiam da existência do documento, e, os que sabiam, não tinham informações exatas sobre seu conteúdo. Os representantes dos movimentos sociais afirmam que tiveram conhecimento do documento, mas não através da prefeitura, como um retorno do processo de revisão do PDEPBV, mas sim, pelo Fórum Estadual das Cidades, que realizou algumas oficinas:

Tenho conhecimento, mas não por conta das oficinas do Plano Diretor Participativo, e sim pelo Fórum Estadual das Cidades, do qual a associação que eu represento faz parte, e que lá existiam as oficinas conceituais que davam outro esclarecimento a respeito do Plano Diretor, então isso para a gente facilitou bastante. (Trecho da entrevista concedida a esta pesquisa por uma representante ligada ao movimento que luta pelas causas dos trabalhadores hortifrutigranjeiros de Boa Vista).

Não se teve informação de contrato (sobre a revisão do Plano Diretor), não se teve informação de quais eram os produtos a serem elaborados, nunca foi apresentado isso publicamente. O que a gente descobriu, descobriu meio assim solto (...) (Trecho da entrevista concedida a esta pesquisa por um representante do Fórum das Cidades).

Diante do depoimento dos representantes, fica claro que para o fortalecimento de processos decisórios participativos, é indispensável o retorno para a sociedade do que foi produzido durante este processo. Isso para que, primeiramente, esta metodologia possa ter transparência em sua condução, que é um dos três elementos expostos por Silva, Jaccoud & Beghin (2005) e que compõem os benefícios da participação como forma de democratização e garantia dos direitos sociais.

E, em segundo lugar, para que a sociedade sinta que sua participação e suas contribuições foram ouvidas e atendidas, que a metodologia participativa não

foi apenas uma ação eleitoral, ou para cumprimento de exigência federais, mas sim, que foi desenvolvida para a construção de políticas públicas sociais que respondam às demandas requeridas pela a sociedade. A condução de processos decisórios participativos transparentes contribuem para a construção da responsabilidade política da sociedade.

Sobre a transparência de processos participativos para elaboração de planos diretores, o que o MCidades afirma, vai de encontro ao que foi relatado pelos entrevistados, principalmente pelos representantes dos movimentos sociais, pois:

No parágrafo 4º do art. 40, o Estatuto da Cidade estabelece que os poderes Legislativo e Executivo garantirão, no processo de elaboração do Plano Diretor, a participação dos vários segmentos da sociedade, a publicidade e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (BRASIL, 2005b, p. 44).

Em relação ao segundo questionamento, sobre a profundidade das discussões nas oficinas do PDEPBV para a construção do PMHBV, alguns entrevistados não quiseram opinar, pois afirmaram que não se encontravam em condições de tecer críticas, uma vez que, ou não se recordavam bem dos acontecimentos da época, ou porque não tinham realmente conhecimento sobre o assunto política habitacional.

No entanto, todos aqueles que responderam ao questionamento, inclusive gestores, afirmaram que o tempo foi curto para ampliar as discussões, o que pode ter comprometido a elaboração de um Plano de Habitação consistente, que responda à realidade de Boa Vista e que possa ser apresentado, entre outros requisitos, ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, para adesão desse município, seguindo o que prevê a Lei 11.124/2005.

Sobre a falta de tempo para discussão aprofundada do tema:

Achei que o tempo foi curto. Eu achei que foi curto para as discussões, e, não se chegava exatamente ao objetivo daquela oficina... E se tirou, assim, idéia dessas reuniões. Idéias para serem trabalhadas teoricamente depois, posteriormente. Mas na minha opinião, não tinha como fechar. (Trecho da entrevista concedida a esta pesquisa por uma gestora, que na época da revisão do PDEPBV estava ligada à SMPLA).

Além da falta de profundidade das discussões, segundo um representante do IAB-RR, houve por parte de alguns representantes uma tentativa de direcionar a discussão e a construção das diretrizes. Segundo ele, as oficinas não foram capazes de subsidiar a construção do PMHBV:

Não, porque não se pôde se aprofundar em um tema... da maneira como está funcionando ele muda de acordo com o interesse de categorias. Ficavam certos grupos dali que chegavam representantes disso e aquilo outro, e eles só pensavam em seu mundo, na maneira específica como ele gostaria que direcionasse as diretrizes (...) (Trecho da entrevista concedida a esta pesquisa por um arquiteto, representante do IAB-RR).

Esse apontamento feito pelo arquiteto é reforçado por um comentário de um representante dos empresários imobiliários que afirma que a discussão sobre um vetor de crescimento, para áreas habitacionais, estava sendo conduzida, dirigida para uma parte da cidade que no ponto de vista dele não se justificava, inclusive, quando perguntado se sabia o motivo desse direcionamento, o empresário preferiu não opinar a respeito:

(...) a apresentação em uma das oficinas, (...) apontava que a proposta de ampliação da cidade seria pra cá (apontando no mapa). Mas era uma condição, assim, muito dirigida, que a área de expansão da cidade deveria ser pra esse lado de cá... Eu, no meu entender, teria que ser para cá (no sentido oposto) (...) Eu enxergo, eu sei qual é o motivo, mas prefiro não falar. Eu sei qual é o motivo, e eu vi que era uma coisa que não tinha o menor sentido. (Trecho da entrevista concedida a esta pesquisa por um representante dos empresários imobiliários).

Nessas afirmativas dos entrevistados, fica claro que no momento de discussão e definições de diretrizes, aparecem as dissonâncias entre os diferentes pontos de vistas dos representantes, movidos por seus interesses particulares ou de sua classe, mostram também, diferentes olhares sobre a cidade, ligados, sobretudo, às condições socioeconômicas. Para a construção de um Plano Diretor que atenda a realidade local, e que portanto, seja possível de se implementar. Essas divergências e conflitos devem ser bem trabalhados e negociados em espaços transparentes de decisão, nos quais as propostas devem ser pactuadas, estabelecendo novas relações entre os diferentes segmentos da sociedade civil.

No entanto, como foi apresentado no início desta seção, as entrevistas realizadas não podem ser consideradas uma amostra estatística, que represente a opinião da sociedade participante do processo de revisão do PDEPBV. Assim, ambos os relatos anteriores apresentam pontos de vistas de dois dos dez representantes entrevistados e participantes do processo. Por este motivo, não é possível a esta pesquisa afirmar se houve ou não direcionamento tendencioso na apresentação do tema que determina as áreas de expansão urbana e, conseqüentemente, das áreas habitacionais.

Nessas circunstâncias, este trabalho contribui na discussão do entendimento de como o MCidades, baseado nas orientações do Estatuto da Cidade, propõe a delimitação de áreas para o crescimento urbano, bem como para a provisão habitacional.

Este planejamento para expansão urbana, deve analisar o município como um todo, considerando as áreas que não podem ser ocupadas, as áreas que devem ser preservadas, aquelas ambientalmente frágeis, e áreas de

mananciais, cuja ocupação não é desejável. Além disso, é necessário verificar a infraestrutura existente ou projetos para infraestrutura que apoiem estes núcleos habitacionais com saneamento, equipamentos urbanos, transporte público, acessibilidade urbana, entre outros.

A determinação de áreas para o crescimento ou implantação de habitação para baixa renda deve considerar ainda, a proximidade de áreas de trabalho, ou áreas para promoção do desenvolvimento econômico, visando a garantir a permanência de famílias nestes locais, através da proximidade casa-trabalho, evitando a construção de áreas periféricas, nas quais os trabalhadores necessitem de grandes deslocamentos para acessar outras áreas de trabalho dentro do município (BRASIL, 2005b, p.77).

Essas estratégias propostas pelo Estatuto da Cidade e que devem ser incorporadas no Plano Diretor do município, se bem trabalhadas nas áreas de expansão das cidades, possibilitam a criação de novas áreas habitacionais ao mesmo tempo independentes e integradas ao restante do município. Independentemente, uma vez que nelas existe a maioria dos serviços e equipamentos urbanos, vários postos de trabalho, possibilitando seu desenvolvimento sem dependência total de outros bairros já consolidados do município, como é o caso de bairros residenciais pobres, nos quais a maioria da população trabalhadora percorre grandes distâncias até os locais de trabalho. E, integradas, pois constituem a unidade do município, desenvolvendo-se como áreas legais, dando aos cidadãos a possibilidade de acesso pleno à cidade e seus equipamentos, respeitando as condições do meio ambiente, contribuindo para qualidade de vida de toda a sociedade.

Com o entendimento do processo de elaboração do PDEPBV que subsidiou a elaboração do PMHBV, incluindo alguns esclarecimentos sobre o processo participativo de construção desses planos, os entrevistados foram questionados a respeito dos instrumentos propostos no nível federal para o financiamento de projetos habitacionais, e que propõem sua criação nos níveis estaduais e municipais, especificamente o Conselho e o Fundo de Habitação de Interesse Social, já institucionalizados em Boa Vista.

Somente gestores e um representante dos empresários imobiliários, que também é membro do Conselho Estadual da Cidade, sabiam da institucionalização do Conselho Municipal e do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. Como já apresentado em outra seção desse capítulo, a institucionalização desses instrumentos propostos pela Lei 11.124/05, foi realizada pelo Diário Oficial do Município de Boa Vista, de 28 de dezembro de 2007, através da Lei Municipal 1022/07.

O desconhecimento desses instrumentos pelos representantes da sociedade civil, deve-se ao fato de embora institucionalizado, o Conselho e Fundo ainda não estão funcionando, e por isso ainda não possuem atuação junto à sociedade. Como já relatado anteriormente, segundo informações da Secretaria Municipal de Planejamento – SMPLA, a prefeitura gostaria que os membros componentes do Conselho de Habitação fossem os mesmos do Conselho da Cidade, com o objetivo de se otimizar as reuniões e as deliberações. No entanto, a demora para a definição desses instrumentos, atrasa ações que já poderiam estar em funcionamento, possibilitando a ampliação da produção

habitacional no Município, e o beneficiamento de inúmeras famílias, como já descrito no item anterior deste mesmo capítulo.

A finalização das entrevistas objetivou esclarecer a percepção dos entrevistados em relação aos benefícios da implementação do PDEPBV, principalmente no que diz respeito à condução da política habitacional.

Alguns entrevistados preferiram não se posicionar, pois depois do processo de revisão do PDEPBV se desligaram das discussões e por isso não acompanharam sua implementação. Um representante do IAB-RR afirmou que se afastou, pois se decepcionou com a condução da consulta à população, e por isso não emitiu opinião.

Já outros representantes afirmaram que não percebem modificações na condução da política urbana do município. Uma gestora, que na época estava ligada à SMPLA, analisa a situação, afirmando que falta uma liderança para organizar uma equipe de trabalho e começar a trabalhar na implementação do PDEPBV.

Um representante do Fórum das Cidades afirma que a discussão sobre a cidade não é pública e por isso não consegue enxergar benefícios após a revisão do PDEPBV.

Em análise aos discursos dos entrevistados, percebe-se que, embora a revisão do Plano Diretor tenha contado com a dedicação da prefeitura para sua execução, na implementação do PDEPBV não houve o mesmo empenho. Contudo, segundo MCidades, a implementação e o monitoramento dos impactos e resultados obtidos, do Plano Diretor, são partes integrantes de sua construção e que, no caso de Boa Vista, precisam ser efetivados, pois além do compromisso

político com a sociedade, a prefeitura precisa cumprir um compromisso financeiro definido pelo PPA 2006-2009, que até o final do ano de 2008 teriam que ter sido gastos através de convênios, um milhão e oitocentos mil reais para ações de implementação do PDEPBV. De acordo com a Secretaria de Planejamento nenhum recurso ainda foi investido para esta implementação.

No entanto, sabe-se também, que Boa Vista, assim como a maioria das prefeituras municipais brasileiras passam por problemas como falta de efetivo, incapacidade técnica dos servidores, falta de equipamentos e recursos. Todos esses problemas explicam a demora na implementação de projetos e desenvolvimento de políticas públicas, mas não podem ser justificativa para o não cumprimento de compromissos assumidos com os cidadãos e que interferem diretamente na condição de vida da população.

Nesse contexto de discussão, deve-se inserir a vontade política e comprometimento dos representantes municipais em implementar as políticas de desenvolvimento urbano contidas no plano diretor. A gestão urbana da cidade e a condução de políticas para o seu desenvolvimento são focos de interesse de diferentes segmentos da sociedade, um trabalho de extrema tensão, o qual o governo local precisa saber conduzir com destreza.

4. CONCLUSÃO

A análise feita nesta dissertação pretendeu traçar a trajetória da política pública de habitação no Brasil, desde o fechamento do BNH e a promulgação da Constituição de 1998, passando pela década de 1990 e o encaminhamento das reformas dadas às políticas sociais e econômicas, especificamente, a de habitação; e, finalizando com o início do séc XXI, no qual foram feitos alguns rearranjos institucionais, como a criação do Ministério das Cidades, e a legalização de vários instrumentos componentes do Estatuto da Cidade, como o Plano Diretor, a fim de estruturar melhor a PNDU.

Essa trajetória foi o contexto político sobre o qual se desenvolveu a análise da Política Habitacional do município de Boa Vista – Roraima. Nessa perspectiva buscou-se identificar o mérito da política de habitação local, através da consonância da mesma com as diretrizes da PNH. Vale ressaltar que o PMHBV foi construído a partir da revisão do PDEPBV, em 2006, e, por isto, este momento político também foi parte determinante na análise.

Diante de toda essa reflexão, podem ser apresentados três aspectos conclusivos: a) abertura de espaço para a participação; b) mediação dos interesses econômicos através do controle da especulação imobiliária; c) articulação entre as políticas públicas para o desenvolvimento urbano. Todos esses pontos, se melhor trabalhados pelo Município e também pelo estado de Roraima, contribuirão para o aperfeiçoamento da PMHBV e das políticas de desenvolvimento urbano nos níveis municipal e estadual.

Assim, a partir dos estudos, desenvolvidos nesta pesquisa, pode-se destacar um primeiro aspecto conclusivo, o qual está relacionado com a abertura de um espaço de participação da sociedade na discussão da cidade.

A participação é um dos principais instrumentos utilizados pelo Ministério das Cidades para a construção das políticas públicas, visando à promoção do desenvolvimento urbano; e o processo de revisão do PDEPBV envolveu esse instrumento em sua construção. No entanto, algumas críticas devem ser feitas sobre a condução desse processo participativo, sendo que dois fatores podem ser listados como dificuldades determinantes neste processo.

O primeiro diz respeito à falta de cultura política da sociedade como um todo. A população e seus representantes não estão habituados com espaços de debate para consenso de determinações políticas, mas sim com políticas desenvolvidas “de cima para baixo”, sem possibilidade de discussão, e, ainda, quando são implementadas, sofrem distorções, motivadas por interesses eleitoreiros, com o benefício de apenas parte da população.

O segundo fator, que se estabeleceu como obstáculo na condução da participação do processo de revisão do PDEPBV, e conseqüentemente na PMHBV, foi a falta de uma melhor organização técnico-administrativa municipal que pudesse gerir de maneira mais efetiva este momento político, e que apresentasse claramente a proposta à população. Uma boa preparação da população e de seus representantes contribuiria para um melhor aproveitamento das discussões e melhor exposição de seus problemas, com o objetivo de aproveitar ao máximo as considerações dos maiores interessados que são a população beneficiária.

No entanto, esta falta de organização técnico-administrativa não é um problema específico da prefeitura de Boa Vista. Pelo contrário, falta de capacidade técnica tanto quantitativa quanto qualitativamente é um obstáculo a ser superado por inúmeras prefeituras no Brasil. No caso de Boa Vista, este problema pode ser agravado pela sua localização geográfica, pois não é comum encontrar mão-de-obra técnica especializada em gestão da cidade, capacitada a trabalhar no enfrentamento da questão urbana.

Assim, embora haja mérito no processo participativo iniciado naquele município, percebe-se a necessidade de se desenvolver uma frente de trabalho capaz de envolver e preparar efetivamente a sociedade nos processos decisórios, principalmente aqueles ligados a gestão urbana e na condução da política habitacional municipal.

Outro fator que merece destaque nesta discussão conclusiva é a mediação dos interesses, principalmente econômicos, envolvidos na condução da política urbana ligada à produção habitacional em Boa Vista. A especulação imobiliária de áreas periféricas à cidade, por grupos economicamente dominantes impede o efetivo desenvolvimento de uma política de habitação municipal. Isso porque os bairros periféricos são os que mais necessitam de infraestrutura, e nos quais reside a maioria da população de baixa renda, maior interessada nos benefícios da política habitacional e de desenvolvimento urbano. Assim, ações da prefeitura¹⁶ para beneficiar com infraestrutura estes bairros, na maioria das vezes beneficiam pouco da população realmente necessitada, pois tais ações valorizam

¹⁶ Através de iniciativa própria, ou por parcerias com o governo do Estado, ou com outros órgãos.

essas áreas, tornando o solo urbano caro, impedindo assim, que a população de baixa renda se estabeleça e se fixe neste locais.

Por isso, a utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade, como a ZEIS, deve ser priorizada para garantir que os investimentos destinados à habitação de interesse social sejam empregados para contemplar as necessidades da população de baixa renda, economicamente incapaz de produzir ou consumir uma habitação digna.

Além disso, outra observação deve ser feita em relação ao PMHBV, e que é parte determinante no discurso das atuais políticas ligadas a PNDU: a integração entre as políticas de saneamento, transporte e habitação. Em relação a este ponto, pode-se observar, no PMHBV, alguns direcionamentos em relação a trabalhos em conjunto entre habitação e saneamento, no entanto, percebe-se que a política de habitação ainda não estabelece relação direta com a política de transporte e vice-versa.

Sabe-se que o transporte coletivo é o principal meio de locomoção da grande massa da população, e que é muito importante para o sucesso de assentamentos habitacionais de interesse social, principalmente aqueles construídos em áreas mais afastadas do centro urbano de um município.

Assim, a articulação da política habitacional com políticas sociais e de geração de emprego e renda também contribuem para sua efetividade. Tais encaminhamentos são esboçados no PDEPBV e no PMHBV, no entanto, precisam ser mais bem estruturados para sua possível implementação.

De acordo com a realidade exposta e refletida nessa dissertação, podem-se determinar alguns caminhos iniciais para que as ações municipais

destinadas a habitação e também a outras políticas urbanas obtenham êxito em seu desenvolvimento: a) constituição de mecanismos de informação, com linguagem acessível, capazes de ampliar o debate sobre a cidade e seus problemas; b) compromisso do nível municipal na gestão do PMHBV, com frentes de trabalho mais especializadas como o Conselho Municipal de Habitação que só foi institucionalizado, mas que ainda não está em funcionamento; c) ampliação da participação da sociedade nos mecanismos de controle para que os interesses econômicos, principalmente aqueles ligados à especulação imobiliária, não desviem os caminhos dos investimentos públicos para infra-estruturar o solo urbano e para ampliar a produção habitacional; e d) articulação direta entre as políticas urbanas e também aquelas de viés social e econômico.

No entanto, o PMHBV não deve ser apenas uma mera formalidade político-administrativa, ele deve ter o reconhecimento de suas possibilidades de transformações nas práticas políticas, e conseqüentemente, na vida da população envolvida. Para isso, é necessário o entendimento de seu papel organizador e/ou reorganizador da sociedade civil boavistense, para que os interesses sociais envolvidos possibilitem a construção de uma cidade menos desigual.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro (Org.). **A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ, 2003.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR: Fase, 1997.

ALMEIDA, Maria Ermínia Tavares. Federalismo e políticas sociais. In AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

ARRETCHE, Marta. Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996a.

_____. Aspectos regionais dos gastos com habitação e saneamento básico. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996b.

_____. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?. In **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. N.31. Ano junho de 1996c.

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

BARROS, Nilson Cortez Crocia de. **Roraima: paisagens e tempo na Amazônia setentrional**. Recife, Editora Universitária UFPE, 1995.

BECKER, Bertha K. **Amazônia**. São Paulo: Editora Ática, 1996.

BEHRING, Elaine Rossetti, BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e História**. 2 Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BOA VISTA. Câmara municipal de Boa Vista. **Lei complementar nº 924, de 28 de novembro de 2006**. Dispõe sobre o plano diretor estratégico e participativo de Boa Vista e dá outras providências.

_____. Câmara Municipal de Boa Vista. **Plano Pluri-Anual de 2006-2009. Câmara municipal de Boa Vista**.

_____. Gabinete do Prefeito. **Lei nº 1022, de 27 de dezembro de 2007**. Institui o Conselho Municipal de Habitação e dá outras providências.

_____. **Plano Habitacional de Boa Vista. Produto 8** – Produzido no processo de revisão do Plano Diretor Estratégico e Participativo de Boa Vista em 2005.

_____. Secretaria Municipal de Gestão Participativa e Cidadania. Departamento de Gestão Documental. **Mobilização do plano diretor estratégico e participativo de Boa Vista.** (12 volumes). 2005

_____. Secretaria Municipal de Planejamento. Superintendência de Planejamento. **Relatório de avaliação anual PPA 2006-2009**, exercício 2006.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento. Superintendência de Planejamento. **Relatório de avaliação anual PPA 2006-2009**, exercício 2007.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. IN: MARICATO, Ermínia (org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1979.

BONDUKI, Nabil. Habitação, mutirão e autogestão: a experiência da administração Luiza Erundina em São Paulo. In: BONDUKI, Nabil (org). **Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras.** São Paulo: Studio Nobel, 1996. p.180-194.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Estatuto da cidade:** guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, 2005a.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano diretor participativo:** guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. 2ª Edição. Brasília, 2005b.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **LEI Nº 11.124**, de 16 de junho de 2005c.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Cadernos Mcidades Habitação. **Política nacional de habitação** – vol. 4. 2006.

_____. MINISTÉRIO DO INTERIOR. Governo do Território Federal de Roraima. Prefeitura de Boa Vista. **Pano de desenvolvimento urbano de Boa Vista** – análises e proposições – vol 1. Fundação João Pinheiro, Centro de Desenvolvimento Urbano, junho de 1973

CABANNES, Yves. Mutirão 50: relato de uma experiência pioneira. In: BONDUKI, Nabil (org). **Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras.** São Paulo: Studio Nobel, 1996. p.233-237.

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, coronelismo, clientelismo:** uma discussão conceitual. Dados, Rio de Janeiro, v 40, n.2, 1997, 229-250.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Avaliação participativa – uma escolha metodológica. In: RICO, Elizabeth Melo (org). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez: Instituto de estudos Especiais, 1999. p.87-94.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

INSTITUTO PÓLIS. **Regularização da terra e moradia, o que é e como implementar**. São Paulo: Gráfica Peres, 2002.

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

MAGALHAES, Sérgio. **Sobre a cidade: habitação e democracia no Rio de Janeiro**. São Paulo: Pro Editora, 2002.

MARICATO, Ermínia. O ministério das cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. IN: **Políticas sociais – acompanhamento e análise**. 12. IPEA. fev. 2006. p. 199 – 210.

MELO, Marcus Andre B. C. **Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação**. In Espaços e Debates, Revista de Estudos Regionais e Urbanos. Ano VIII – 1988 nº 24.

OLIVEIRA, Reginaldo Gomes de. **A herança dos descaminhos na formação do Estado de Roraima**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em História Social da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, USP, 2003

PEREIRA, José Carlos Matos. A urbanização da Amazônia e o papel das cidades médias na rede urbana regional. In: CARDOSO, Ana Cláudia Duarte (org). **O rural e o urbano na Amazônia. Diferentes: diferentes olhares em perspectivas**. Belém: EDUFPA, 2006)

RIBEIRO, Luis César de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção de moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: IPPUR, UFRJ: FASE, 1997.

SILVA, Frederico B.; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, Luciana. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p.373-407.

SILVA, Gladis de Fátima Nunes. Roraima: evolução demográfica entre 1970 e 2007. In: SILVA, Paulo Rogério de Freitas; OLIVEIRA, Rafael da Silva (orgs). **Roraima 20 anos: geografias de um novo Estado**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2008.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época, 103).

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política Habitacional Brasileira**, verso e reverso. São Paulo: Cortez, 1989.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUSA, Eliandro Pedro e REPETTO, Maxim (Orgs.). **Diagnóstico dos indígenas na cidade de Boa Vista** – Roraima. Boa Vista: Editora da UFRR, 2007.

SOUZA, Carla Monteiro de. **Gaúchos em Roraima**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2001.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.