



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

GLÁUCIO VALENÇA PEREIRA RANGEL

POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO: UMA ANÁLISE DO PREURBIS NA
COMUNIDADE BOA VISTA EM FORTALEZA/CE

FORTALEZA – CEARÁ

2016

GLÁUCIO VALENÇA PEREIRA RANGEL

POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO: UMA ANÁLISE DO PREURBIS NA
COMUNIDADE BOA VISTA EM FORTALEZA/CE

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Roselane Gomes
Bezerra

FORTALEZA – CEARÁ

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Rangel, Gláucio Valença Pereira.

Políticas públicas de habitação: uma análise do PREURBIS na Comunidade Boa Vista em Fortaleza-Ce. [recurso eletrônico] / Gláucio Valença Pereira Rangel. - 2016.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 171 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2016.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientação: Prof.ª Dra. Roselane Gomes Bezerra.

1. Políticas Públicas. . 2. Habitação.. 3. Qualidade de vida. I. Título.

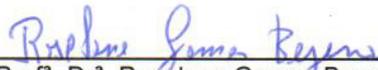
GLÁUCIO VALENÇA PEREIRA RANGEL

POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO: UMA ANÁLISE DO PREURBIS NA
COMUNIDADE BOA VISTA EM FORTALEZA/CE

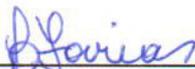
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 26/10/2016

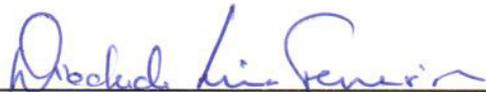
BANCA EXAMINADORA



Prof^a. Dr^a. Roselane Gomes Bezerra (orientadora)
Universidade Federal do Ceará - UFC



Prof^a. Dr^a. Liduina Farias Almeida da Costa
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Diocleide Lima Ferreira
Universidade Estadual do Acaraú - UVA

À minha querida esposa, Neide, que com sua abnegação, paciência e sabedoria incentivou-me a ser perseverante nos objetivos, entendendo que tudo que é feito é sempre para o bem da família.

Aos meus filhos, Gláucio Junior, Gabriel e Glauco, que apoiaram o estudo do pai, não obstante minha ausência em momentos de lazer.

À minha abençoada mãe (*in memoriam*), pelos conselhos de vida e que hoje compreendo como essenciais ao meu crescimento como Ser, ofertando-me a todo momento amor, carinho, apoio e orientação.

Ao meu Pai por forjar meu caráter e me mostrar o que é reto e justo.

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela oportunidade de estar sempre aprendendo e melhorando meus conhecimentos profissionais e pessoais, pelos ensinamentos de vida e obstinação.

Aos amigos Emanuela, Rômulo, Caio, George, Enaile e Kessi, pelo apoio e incentivo para a conclusão do curso, apesar dos reveses que o destino traz.

Às Assistentes Sociais da SEINF e à própria Secretaria Municipal de Infraestrutura pela valiosa ajuda com a disponibilização do material de pesquisa, tornando possível a realização desta dissertação.

E, especialmente, à minha orientadora pela sua paciência, generosidade e compreensão, e por compartilhar seu conhecimento.

RESUMO

O objetivo dessa dissertação constitui-se em uma análise do componente habitacional da política pública do Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social – PREURBIS, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, e implantado na Comunidade Boa Vista, na cidade de Fortaleza/CE, a partir do objetivo concebido pelo Programa em melhorar a qualidade de vida da população diretamente afetada. O componente habitacional visava a retirada de famílias residentes em áreas de risco e de degradação ambiental das margens do Rio Cocó, uma área de preservação permanente susceptível à enchentes, e o devido reassentamento em um conjunto habitacional que seria construído para receber as famílias removidas. Antes da conclusão da obra, o Conjunto Habitacional destinado a receber as famílias cadastradas pela Prefeitura foi ocupado por outras famílias de outras comunidades que não tinham sido cadastradas pelo Programa, fazendo com que a Prefeitura apresentasse outras soluções para o reassentamento das famílias que foram prejudicadas. A questão foi judicializada e as obras paralisadas levando ao conseqüente encerramento do Programa pelo Banco financiador. A pesquisa, então, terá o escopo de avaliar se a solução apresentada pela Prefeitura conseguiu atingir a melhoria da qualidade de vida desejada, sob a perspectiva dos beneficiários do Programa, identificando, também, na visão dos gestores, os óbices que contribuíram para o encerramento precoce do Programa pelo BID.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Habitação. Qualidade de vida.

ABSTRACT

This dissertation's main objective is an in depth analysis of the habitation component of the public policies for the Urban Requalification with Social Inclusion Program – PREURBIS, financed by the Inter-American Development Bank – IDB, and implemented in the Boa Vista Community, in Fortaleza City - CE, starting from the Program's goals to promote better quality of life to the directly affected population. The habitation component aimed to remove the resident families from areas of environment degradation risk within the shores of Coco River, a permanent preservation zone frequently exposed to flooding, and the resettlement of those removed families in a Government built housing complex. Before the housing complex – intended for the pre-registered families in the City Hall – completion, the site was occupied by other families from different communities, which had not been registered by the Program, forcing the City Hall to present new solutions for the resettlement of the originally intended families. The issue was taken to the justice court and the construction was halted, leading to the Program's Bank funding to terminate. The research's scope is to evaluate if the alternative resettlement solutions presented by the City Hall managed to achieve the quality of life improvement originally intended, from the perspective of the Program's beneficiaries as well as to identify, from the public manager's point of view, the errors and barriers that ultimately contributed to the IDB's Program funding early termination.

Keywords: Public policies. Habitation. Quality of life.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Comunidades a serem atendidas pelo Programa	19
Figura 2 -	APP do Cocó e comunidades em área de preservação permanente.....	20
Figura 3 -	Localização das comunidades beneficiária do PREURBIS-COCÓ	22
Figura 4 -	Abrangência por bairros	81
Figura 5 -	Organograma da UGP-PREURBIS	87
Figura 6 -	Limites da APP Cocó	115
Figura 7 -	Localização das etapas do Projeto	116
Figura 8 -	Área de intervenção	121
Figura 9 -	Casebre em área de risco físico	121
Figura 10 -	Área destinada à construção do CHBC	125
Figura 11 -	Leiaute do CHBC	126
Figura 12 -	Vista do CHBC	127
Figura 13 -	Unidade Habitacional ocupada indevidamente	138
Figura 14 -	Unidade Habitacional ocupada indevidamente	139
Figura 15 -	Unidade Habitacional ocupada indevidamente	139
Figura 16 -	Unidade Habitacional ocupada indevidamente	140

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Produção dos Institutos de Aposentadoria e Pensão em Fortaleza	38
Tabela 2 -	Destaque das Comunidades Contempladas Pelo HBB em Fortaleza	63
Tabela 3 -	Classificação das comunidades	82
Tabela 4 -	Classificação das comunidades por Bacia Hidrográfica	82
Tabela 5 -	Aquisição e contratação para obras, bens e serviços de consultoria	98
Tabela 6 -	Total de imóveis por localização	118
Tabela 7 -	Distribuição dos imóveis na Comunidade Boa Vista	122
Tabela 8 -	Tempo de moradia	133
Tabela 9 -	Sexo do chefe de família	133
Tabela 10 -	Tipo de vínculo empregatício	134
Tabela 11 -	Renda da família	135
Tabela 12 -	Escolaridade (titular)	135
Tabela 13 -	Benefícios	136
Tabela 14 -	Cadastro em projetos habitacionais	137
Tabela 15 -	Tipo cadastro	137
Tabela 16 -	Qualidade de vida	150

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Procedência das famílias	132
Gráfico 2 - Motivação para residir na comunidade	132
Gráfico 3 - Sexo do chefe de família	133
Gráfico 4 - Tipo de vínculo empregatício	134
Gráfico 5 - Renda da família	135
Gráfico 6 - Escolaridade (titular)	136
Gráfico 7 - Cadastro em projeto habitacional	136

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADA	Área Diretamente Afetada
APE	Associações de Poupança e Empréstimo
APP	Área de Preservação Permanente
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAGECE	Companhia de Água e Esgoto do Ceará
CAI	Comitê de Acompanhamento à Intervenção
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensão
CEF	Caixa Econômica Federal
CHBC	Conjunto Habitacional Bacia do Cocó
CHEC	Companhia Habitacional do Estado do Ceará
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COHAB	Companhias de Habitação
COHAB-FOR	Companhia de Habitação de Fortaleza
COHAB-CE	Companhia de Habitação do Ceará
COMAM	Conselho Municipal de Meio Ambiente
COMHAB	Comissão de Implantação de Projetos Habitacionais de Interesse Social e Infraestrutura
COS	Carteira de Operações Sociais
CP	Concorrência Pública
CPH	Carteira de Programas Habitacionais
EAA	Estudo de Avaliação Ambiental
EG	Empresa Gerenciadora
EMEIF	Escola Municipal de Ensino Infantil e Fundamental
EUA	Estados Unidos da América
ETE	Estações de Tratamento de Esgotos
EVA	Estudos de Viabilidade Ambiental
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação da Casa Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHC	Fernando Henrique Cardoso
FJP	Fundação João Pinheiro
FSSF	Fundação de Serviço Social de Fortaleza
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
HABITAFOR	Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza
HBB	Programa Habitar Brasil/BID
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IAP	Institutos de Aposentadoria e Pensão
IAPB	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciantes
IAPF	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários
IAPM	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos
IAPSE	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores Públicos
IAPTC	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Funcionários de Transporte de Cargas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBH	Instituto Brasileiro de Habitação
ICP	Infraestrutura de Chaves Públicas
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INOCOOP/CPM	Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais - Ceará, Piauí e Maranhão.
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
LPI	Licitação Pública Internacional
LPN	Licitação Pública Nacional
MAFI	Matriz de Fortalecimento Institucional
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
OEA	Organização dos Estados Americanos

ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PAC	Plano de Aceleração de Crescimento
PAIH	Ação Imediata para Habitação
PEMAS	Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais
PGM	Procuradoria Geral do Município
PIAS	Plano Integral de Ação Social
PIMU	Projetos Integrados de Melhoria Urbano-Habitacional
PLANHAP	Plano Nacional de Habitação Popular
PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNH	Política Nacional de Habitação
POA	Plano Operativo Anual
PREURBIS	Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social
PROAP	Programa de Urbanização de Assentamentos Populares
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROURMA	Procuradoria de Urbanismo e Meio Ambiente
PT	Partido dos Trabalhadores
RECON	Refinanciamento ou Financiamento do Consumidor de Materiais de Construção
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
ROP	Regulamento Operacional do Programa
SAF	Superintendência de Agentes Financeiros
SAH	Secretaria Nacional de Habitação
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SCI	Sociedades de crédito imobiliário
SDE	Secretaria de Desenvolvimento Econômico
SEINF	Secretaria Municipal de Infraestrutura
SEMAM	Secretaria Estadual do Meio ambiente
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SER	Secretaria Executiva Regional
SFH	Sistema Financeiro Habitacional

SIFHAP	Sistema de Financiamento de Habitação Popular
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TCU	Tribunal de Contas da União
TR	Termos de Referência
UAS	Urbanização de Assentamentos Subnormais
UEM	Unidade Executora do Município
UGP	Unidade de Gestão do Programa
UH	Unidade Habitacional
WHOQOL	World Health Organization Quality of Life
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	18
2	UMA SINOPSE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO.....	34
2.1	DA REPÚBLICA NOVA À NOVA REPÚBLICA.....	34
2.1.1	Institutos de Aposentadoria e Pensão.....	35
2.1.2	Fundação da Casa Popular.....	38
2.1.3	Governos militares: O Banco Nacional de Habitação e o Sistema Financeiro de Habitação.....	39
2.2	POLÍTICAS HABITACIONAIS PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	47
2.2.1	Governo Fernando Collor / Itamar Franco.....	47
2.2.2	Governo Fernando Henrique Cardoso.....	49
2.2.3	O surgimento da Emenda nº 26/2000: A moradia como direito humano fundamental.....	52
2.2.4	O Estatuto da Cidade.....	54
2.2.5	Programa Habitar Brasil/ BID.....	57
2.3	GOVERNOS DO PT: LULA E DILMA.....	58
2.3.1	Programa Minha Casa Minha Vida.....	64
3	O BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO E SUAS POLÍTICAS HABITACIONAIS.....	69
3.1	CRIAÇÃO DO BID E UMA BREVE SINTESE DE SUAS POLÍTICAS HABITACIONAIS.....	69
3.2	CARACTERÍSTICAS GERAIS DO PROGRAMA PREURBIS.....	73
3.2.1	Antecedentes.....	73
3.2.2	O Programa.....	75
3.2.3	Seleção das Comunidades Participantes do Programa.....	80
3.2.4	Critérios de Elegibilidade.....	83
3.2.5	Execução do Programa	86
3.2.5.1	Executores e Sub-executores.....	86
3.2.5.2	Fundação Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR....	87
3.2.5.3	Secretarias Executivas Regionais – SERs.....	88
3.2.5.4	Secretaria Municipal de Saúde.....	88
3.2.5.5	Secretaria de Desenvolvimento Econômico.....	88

3.2.5.6	Secretaria Municipal de Ação Social.....	89
3.2.5.7	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano.....	89
3.2.5.8	Secretaria Municipal de Educação.....	89
3.2.6	Estrutura Orgânica do Executor (UGP-PREURBIS).....	90
3.2.7	Ciclo de Execução dos Projetos do PREURBIS.....	93
3.2.8	Administração Financeira.....	95
4	A COMUNIDADE BOA VISTA.....	114
4.1	PROCESSO DE OCUPAÇÃO DA ÁREA DE INTERVENÇÃO.....	119
4.2	CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE INTERVENÇÃO	120
4.2.1	Área de Risco Físico.....	120
4.2.2	Área de Melhoria.....	122
4.3	CARACTERÍSTICAS DA ÁREA RECEPTORA E ENTORNO.....	123
4.3.1	Localização.....	123
4.3.2	Breve Histórico.....	123
4.3.3	Infraestrutura.....	124
4.3.4	Localização do espaço destinado ao Conjunto Habitacional.....	124
4.3.5	O Empreendimento CHBC Enquanto Solução Habitacional.....	126
5	OCUPAÇÃO DO CONJUNTO HABITACIONAL BACIA DO COCÓ – CHBC.....	128
5.1	INVASÃO OU OCUPAÇÃO.....	130
5.2	PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS OCUPANTES.....	131
5.3	JUDICIALIZAÇÃO DA OCUPAÇÃO IRREGULAR	137
6	SOLUÇÕES APRESENTADAS PELO PROGRAMA PARA AS FAMÍLIAS DA COMUNIDADE BOA VISTA.....	141
6.1	A PARCERIA COM O GOVERNO DO ESTADO.....	142
6.2	O RESIDENCIAL CIDADE JARDIM E O RESIDENCIAL JOSÉ EUCLIDES	143
6.3	A RETOMADA DO TRABALHO SOCIAL PARA REASSENTAMENTO....	143
6.4	ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS.....	145
6.4.1	Respostas dos Gestores aos questionários.....	146
6.4.2	Resposta dos colaboradores reassentados.....	149
7	CONCLUSÃO.....	154
	REFERÊNCIAS	161

APÊNDICES.....	168
APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO – GESTOR.....	169
APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO – COMUNIDADE.....	170
APÊNDICE C - ROTEIRO – GRUPO FOCAL.....	171

1 INTRODUÇÃO

O Município de Fortaleza, assim como a maioria das metrópoles brasileiras, apresenta, historicamente, na questão habitacional, graves problemas estruturais. A proliferação de assentamentos subnormais, principalmente em áreas de risco, reflete uma crescente demanda por habitação frente à uma urgente e necessária política pública habitacional de forma a diminuir o déficit habitacional.

A participação de organismos internacionais financiadores das políticas habitacionais, a exemplo do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, contribuem, de forma significativa, na implantação de Programas que, ainda que não voltados exclusivamente para a construção de unidades habitacionais, trazem no seu bojo o componente de requalificação urbana, onde as soluções para a retirada da população dos assentamentos subnormais das áreas de risco e áreas ambientalmente degradadas pela existência desses assentamentos, passam pela construção de uma política habitacional mais efetiva, visando a recuperação ambiental e conseqüentemente, com a retirada das famílias nessas ocupações, a necessidade de construção de moradias dignas, que atendam ao direito fundamental erigido pelas disposições constitucionais, levando àquelas famílias o direito à moradia, e equipamentos públicos destinados para atender às carências sociais existentes.

O Programa de Requalificação Urbana Com Inclusão Social¹ – PREURBIS, procurou, neste mister, recuperar áreas ambientalmente degradadas

¹ Baseando-se em Minayo (2010) para discutir o *status* teórico da expressão *inclusão social*, a autora diferencia metodologicamente distintos vocábulos empregados na compreensão do real:

- Termos: simples palavras, sempre revestidas de significados, porém emergindo do vocabulário ordinário, do senso comum; guardam uma coerência interna ao emissor, revelam elementos de seu universo simbólico individual, mas não permitem evidenciar nem uma teoria nem os elementos constituintes de um processo de conhecimento.
- Noções: podem constituir os elementos iniciais de um processo de conhecimento, pois não apresentam clareza suficiente e são usados como imagens na explicação do real;
- Conceitos: unidades de significação que definem forma e conteúdo de uma teoria, representam as vigas-mestras de toda construção teórica... um caminho de ordenação da realidade;
- Categorias: conceitos mais importantes de uma teoria.

Assim, neste trabalho, a expressão *inclusão social* é tida como Noção, pois não se insere no contexto dessa dissertação aprofundar a expressão como categoria, uma vez não ser a proposta do presente trabalho e da linha de pesquisa. E partindo do conceito lógico de contradição, irei definir inclusão social ($\sim p$) através da sua contradição, exclusão social (p), dado $p \wedge (\sim p)$.

De acordo com Escorel (1999), *exclusão social* é uma expressão cada vez mais utilizada para designar toda situação ou condição social de carência, dificuldade de acesso a direitos, bens e serviços, assim como risco de discriminação, vulnerabilidade e precariedade. Reconhecendo, ainda, sua pertinência para caracterizar a pobreza urbana. Logo, Inclusão social seria a negação dessa condição apresentada, ou, em termos lógicos, a sua contradição.

pela ação humana, com a retirada de famílias das áreas de risco e seu reassentamento em unidades habitacionais dignas em locais atendidos por serviços públicos básicos, concedendo, também, o justo título de propriedade.

O PREURBIS abrange comunidades de baixa renda que ocupam as várzeas e áreas de dunas localizadas nas bacias dos rios Cocó, Maranguapinho e da Vertente Marítima Oeste, que representam as três bacias hidrográficas mais importantes do município. Ao todo, seriam atendidas pelo PREURBIS 16 comunidades (Figura 01), as quais não foram contempladas por outros programas de intervenção em andamento ou no passado.

Figura 01- Comunidades a serem atendidas pelo Programa



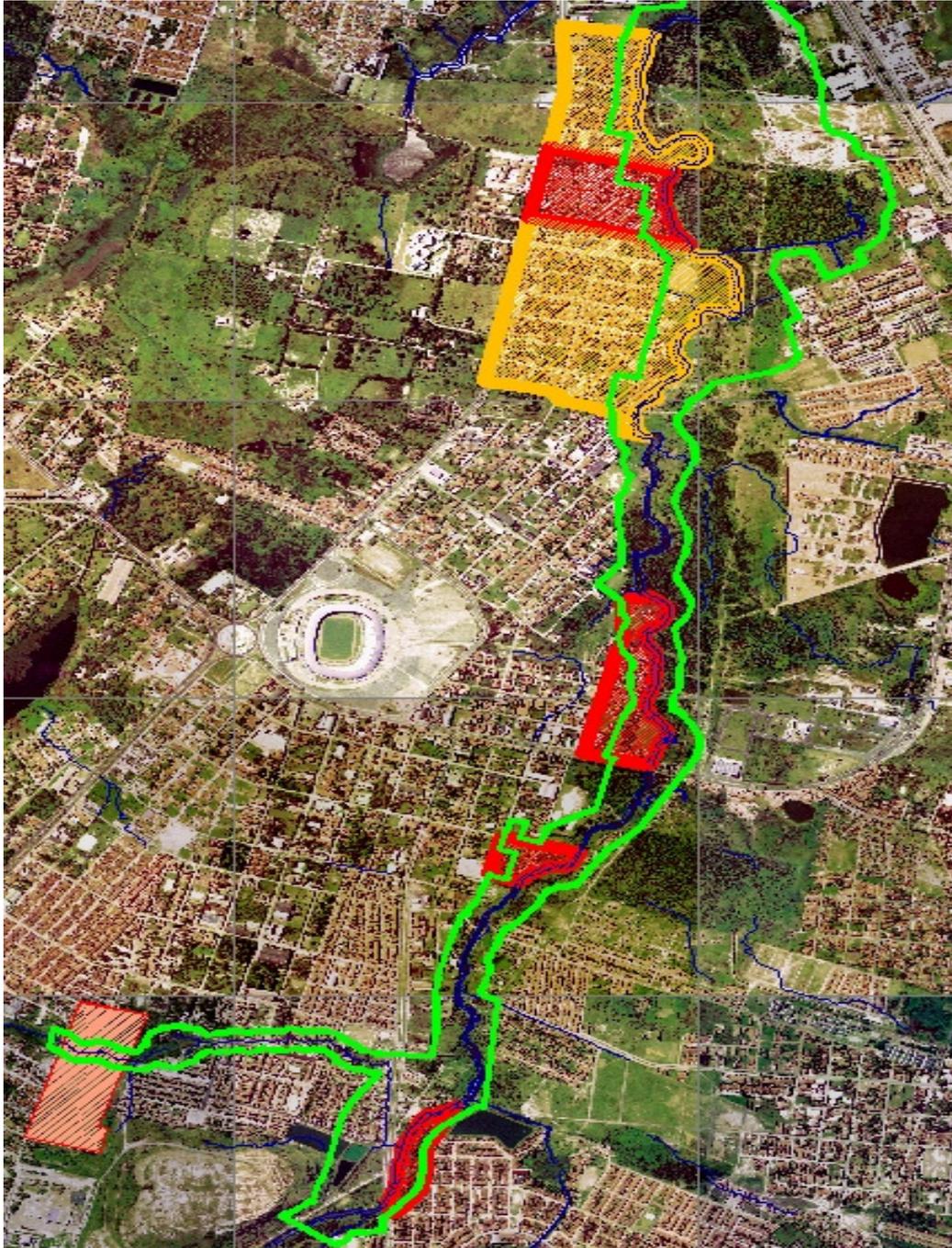
Fonte: UGP-PREURBIS

No Programa, estavam previstas ações integrais com enfoque territorial, visando a regularização urbanística dos bairros sob as condições especiais permitidas pela legislação das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), para a implantação de serviços de educação, saúde e assistência social, bem como para programas de inclusão social voltados aos setores mais vulneráveis da população. Também são contemplados pelo programa investimentos em obras de drenagem e de esgotamento sanitário, de reassentamento de populações, de implantação de parque e área pública e investimentos para o fortalecimento institucional.

As áreas de intervenção do Programa de Requalificação Urbana com

Inclusão Social - PREURBIS se localizam na porção central da cidade de Fortaleza, especificamente na bacia do sistema Cocó/Coaçu, subdividida para efeito de trabalho técnico social, nas comunidades de Boa Vista, de São Sebastião, Gavião, Do Cal, TBA (amarelo e vermelho).

Figura 02- APP do Cocó e comunidades em área de preservação permanente



Fonte: UGP-PREURBIS

Compreende áreas urbanizadas periféricas ao rio Cocó e com referência

ao programa se divide em duas porções territoriais: uma representada pelas áreas de preservação permanente desse curso d'água (área em verde), que respondem por uma faixa de 70 m a partir do leito maior sazonal do rio, que serão desocupadas e as famílias cadastradas pelo PREURBIS reassentadas, e outra referente ao loteamento existente entre a faixa de preservação e a AV. Alberto Craveiro, que é objeto de uma requalificação urbana com regularização fundiária.

Especificamente, a Área Diretamente Afetada compreende a faixa de preservação ambiental do Rio Cocó e de seu entorno, onde estão inseridas as comunidades: 1) **Boa Vista**, cujo trecho que inicia na Rua José Albino (ao norte), Travessa Lagoinha, Travessa Major Moreira e Rua José Messias Matos (oeste), Rua Manoel Rodrigues (sul) e o Rio Cocó (leste); 2) **São Sebastião**, Rua Manuel Rodrigues (norte); 3) **Gavião**, delimitada pela Rua São Sebastião (ao norte), Rua José Augusto e Rua Humberto Holanda Cassundé (a oeste), Rua José Augusto (sul) e Rio Cocó (leste); 4) **Cal**, delimitada pela Rua Adélia Feijó (ao norte), Rua Manoel de Aguiar Pontes e Rua Canamarim (oeste), Av. Deputado Paulino Rocha (ao sul) e o Rio Cocó (leste); 5) **TBA**, Av. Deputado Paulino Rocha (norte), Rua Parnamirim (oeste e sul) e Rio Cocó (leste) e 6) **Comunidade Jangurussu**, que apesar de estar fora da faixa de preservação do Rio Cocó, ocupa as margens do canal aberto de contribuinte do Rio Cocó, delimitado pela Rua Cristais Paulista (norte), Rua Unidos Venceremos (oeste), Av. Pompílio Gomes (leste) e Rua Emiliano de Almeida Braga (sul).

A Comunidade escolhida para o presente estudo foi a Comunidade Boa Vista, e neste universo, as famílias de reassentados oriundas dessa comunidade. Ver figura 03 abaixo.

Figura 03- localização das comunidades beneficiária do PREURBIS-COCÓ



Fonte: UGP-PREURBIS

As famílias da comunidade Boa Vista contempladas com o Conjunto Habitacional Bacia do Cocó viu seu sonho ser transformado em ruínas, pela ocupação não autorizada, de grupos de pessoas oriundas de outras áreas de risco da cidade de Fortaleza, não relacionadas pela Prefeitura no primeiro Estudo realizado pela HABITAFOR na área degradada. Segundo as famílias prejudicadas, houve “invasão” do local e não ocupação, uma vez que já havia a destinação das habitações para as pessoas cadastradas previamente pelo Programa.

Assim, Procuraremos na pesquisa levantar alguns óbices, que na visão do gestor, contribuirão para com o encerramento precoce do Programa. Bem como, verificaremos quais as soluções apresentadas pelo Prefeitura de Fortaleza quanto ao problema do reassentamento das famílias cadastradas uma vez o CHBC ter sido “invadido” e inviabilizado a transferência das famílias das áreas de risco para o local inicialmente previsto, e uma vez reassentadas nos locais alternativos determinados pela Prefeitura, quais as melhorias ocorreram em suas vidas com a remoção da área sob intervenção do programa.

Partindo da hipótese de que as soluções apresentadas pelo poder público para o reassentamento das famílias melhorou a qualidade de vida dos reassentados, a pergunta norteadora deste trabalho é: **Em que medida o Programa de Requalificação Urbana Com Inclusão Social - PREURBIS melhorou as**

condições de vida da população da Comunidade Boa Vista e qual a satisfação dos moradores com o projeto?

O Programa de Requalificação Urbana Com Inclusão Social – PREURBIS foi concebido como um programa global de obras múltiplas, compreendidas em dois grupos. O primeiro inclui a execução de obras de melhoria ambiental, urbanística e habitacional e no segundo estão as atividades voltadas para o desenvolvimento social e comunitário, a educação ambiental e fortalecimento institucional das entidades públicas que participam do Programa, para que assegurem a sustentabilidade social e institucional dos investimentos a realizar.

O PREURBIS foi previsto para ser desenvolvido em 16 comunidades carentes de serviços básicos e que abrigam populações de baixa renda localizadas nas várzeas das bacias dos rios Cocó e Maranguapinho e em áreas de dunas da Vertente Marítima Oeste, onde foram cadastrados 10.856 imóveis e reside uma população de aproximadamente 40.000 pessoas.

Essas comunidades têm em comum a existência de áreas de risco (por inundação ou deslizamento) que deverão ser desocupadas e preservadas de acordo com a legislação ambiental, e áreas que, apesar de não serem consideradas de risco, apresentam deficiências de infraestrutura urbana e de regularização das ocupações existentes, que deverão ser objeto de um processo de requalificação urbana e de regularização fundiária.

O Programa objetivava promover de maneira sustentável a melhoria da qualidade de vida da população residente em áreas de risco e/ou áreas de preservação ambiental, cuja renda familiar seja até três salários mínimos, mediante a implementação habitacional, requalificação urbana e preservação ambiental buscando contribuir para a melhoria das condições ambientais principalmente nas áreas de risco e nas áreas de preservação ambiental permanente; Minorar a deficiência de infraestrutura de moradia e de serviços urbanos; envolver a população beneficiada nos processos de gerenciamento, implantação, operação e manutenção das infraestruturas; desenvolver a capacidade de atuação das instituições que lidam com esse problema na cidade, e; contribuir com a formação profissional e a capacidade produtiva dos beneficiários favorecendo a melhoria das condições de vida da comunidade local.

Estruturalmente o Programa consiste na execução de atividades e obras no Município de Fortaleza e será executado de acordo com planos operacionais

anuais, e com os termos do Regulamento Operacional do Programa (ROP). O Programa é constituído pelos seguintes componentes:

Componente 1: Projetos Integrados de Melhoria Urbano-Habitacional (PIMU)

O objetivo deste componente é melhorar as condições ambientais e habitacionais das famílias que vivem nas áreas de risco selecionadas pelo Programa e em suas imediações e, ao mesmo tempo, recuperar e programar o uso apropriado de áreas de proteção ambiental, por meio do financiamento de projetos integrados de melhoramento urbano-habitacional.

Componente 2. Fortalecimento Institucional

O objetivo deste componente é fortalecer cada um dos órgãos e entidades que participam da implementação do Programa nos aspectos mais diretamente relacionados ao cumprimento dos objetivos da operação. As atividades financiadas com recursos deste componente estão especificadas no ROP e incluirão, entre outras: (i) estruturação de processos; (ii) implantação de sistemas de informática; (iii) capacitação; e (iv) aquisição de equipamentos de informática e móveis.

Componente 3. Monitoramento e Avaliação

Este componente visa a fornecer informações sobre o desempenho do Programa no tocante ao processo de implementação de suas ações e seus impactos sobre os beneficiários.

Componente 4. Comunicação Social e Educação ambiental

O objetivo deste componente é divulgar informações referentes ao Programa entre a população em geral e entre os beneficiários, a fim de incentivar a participação destes no acompanhamento e na implementação das ações do Programa.

A execução do Programa estava a cargo da Secretaria Municipal de

Infraestrutura – SEINF, mediante a Unidade de Gestão do Programa – UGP-PREURBIS, que foi responsável pela implementação e coordenação das atividades técnicas e administrativas relacionadas à execução do Programa, juntamente com as demais Secretarias afetadas pelo Programa, bem como a interlocução com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, órgão financiador do Programa.

Após a invasão do Conjunto Habitacional Bacia do Cocó (CHBC), ainda na fase de construção, por pessoas de outras comunidades as obras do projeto foram paralisadas, uma vez judicializada a questão. O encerramento do programa pelo BID deveu-se aos óbices ocorridos, mormente a invasão e a não conclusão do CHBC. Mesmo com a imissão da posse do empreendimento não houve a remoção das famílias invasoras, prejudicando as demais famílias da comunidade Boa Vista e impondo à Prefeitura Municipal de Fortaleza outras linha de ação para alocar os residentes da comunidade Boa Vista em locais apropriados.

Assim, justifica-se a pesquisa pela relevância e a atualidade do tema relacionado com o déficit habitacional que se mostra patente, pois revelará de uma forma ampla as vertentes da política pública aplicada na Comunidade sob análise que ajudará no futuro, na preparação de uma matriz de riscos para os gestores com vistas à minimizar os óbices, bem como contribuirá para apresentar um diagnóstico dos dados identificados pela pesquisa frente às ações e tomadas de decisão pelos gestores públicos na busca de melhor satisfazer os anseios da população pela busca da moradia digna e melhoria de qualidade de vida.

Partindo da hipótese de que as soluções de reassentamento habitacional apresentadas pelo Programa PREURBIS melhoraram a qualidade de vida das famílias beneficiárias, definimos como objetivos: Avaliar se o Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social – PREURBIS, financiado pelo BID, como instrumento de política pública de habitação implantado na Comunidade Boa Vista, melhorou a qualidade de vida da população afetada, procurando identificar, pela visão do gestor, quais os óbices ocorridos no programa, e, identificar, na perspectiva das famílias, se houve melhoria na qualidade de vida dos beneficiários cadastrados pelo programa.

A moradia, como um direito social fundamental, é primordial para as tarefas primárias de alimentação, descanso, atividades fisiológicas e convívio social, além de ser o cenário das tarefas domésticas, a moradia é o espaço no qual muitas vezes ocorrem, em determinadas situações, atividades de trabalho, como

pequenos negócios.

A inserção da moradia nos direitos sociais é garantia para que, às pessoas, sejam assegurados os princípios básicos de infraestrutura, saúde, educação, transportes, trabalho, lazer etc. Neste sentido, as condições de vida e de moradia estão estreitamente vinculadas ao processo de inclusão.

Podemos reconhecer nesses processos muitas necessidades inclusivas, assim como diferentes níveis e dimensões de inclusão. Esses conceitos, de exclusão e inclusão, bastante polêmicos, muitas vezes considerados simplificadoros, por não darem conta de toda complexidade das relações que os envolvem, surgem como substitutos dos conceitos de opressão, dominação, exploração, subordinação, entre outros utilizados na análise de políticas públicas. A análise, ou busca na conceituação, persegue uma modernização na definição do que é um cidadão carente, necessitado, pobre, etc. Notadamente, o termo inclusão tem sido associado ao processo pelo qual passam as pessoas que necessitam de condições para usufruírem de direitos iguais aos de outros cidadãos ou para exercerem a sua cidadania.

Em consideração a essa dinâmica, Sawaia (1999, p. 23) evidencia sua ambiguidade, criando a expressão “dialética exclusão/inclusão”, tendo em vista a contradição que constitui o processo de exclusão. Segundo esta autora, todos estão incluídos de alguma forma, mas esta inclusão nem sempre é decente e digna, pois podemos estar incluídos em uma ordem desigual, exploradora, culpabilizante, enfim, configurando uma “inclusão perversa”. Bauman (2005, p.14-19) vai ainda mais longe nesta conceituação ao chamar a atenção para a produção de “refugio humano” pela modernidade. Ou seja, os “excessivos” e “redundantes”, que seriam, segundo o autor, “um inescapável efeito colateral da construção da ordem (...) e do progresso econômico”, visto que “a expansão global da forma de vida moderna liberou e pôs em movimento quantidades enormes e crescentes de seres humanos destituídos de formas e meios de sobrevivência”.

Ambos os autores concordam que não há uma única forma de conceituar a exclusão, nem tampouco de combatê-la, pois é produto do funcionamento de um sistema social e só poderá ser compreendida na dinâmica desse sistema. O Poder Público, neste contexto, tem a função de construir meios de exercício pleno da cidadania, através de sua atuação na implantação de Políticas Públicas e na análise e avaliação de sua eficácia.

A análise de uma Política Pública tem um papel importante na ampliação do conhecimento da ação do governo para melhorar a qualidade das políticas públicas a serem desenvolvidas. A análise tem como objetivo desenvolver conhecimentos sobre o processo de elaboração (formulação, implementação e avaliação) em si mesmo, agregando conhecimento ao processo, envolvendo-se diretamente na tomada de decisões, revelando assim um caráter mais prescritivo ou propositivo.

Para Bucci (2002), as políticas públicas são um conjunto de programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. As políticas públicas emanam do poder público que as formaliza, legitima e controla. Ele mobiliza os instrumentos necessários para obter os resultados planejados. Esse processo não é livre de disputas, visto que a sociedade é integrada por diferentes segmentos que possuem os mais variados interesses e reivindicações, que são processados na esfera política. Isso significa que uma política pública é necessariamente uma construção social cuja configuração dependerá de múltiplos fatores próprios da sociedade e do sistema político existente.

Avaliar significa determinar a valia de algo, atribuir um valor. Mas Al-Harja e Helgason (2000) advertem que não existe consenso quanto ao que seja avaliação de políticas públicas, pois o conceito admite múltiplas definições, algumas delas contraditórias. Esse fato se explica justamente porque a área de políticas públicas é perpassada por uma variedade de disciplinas, instituições e executores, abrangendo diversas questões, necessidades e pessoas.

O aspecto mais importante da avaliação da ação pública é exatamente a identificação dos seus efeitos. Toda política que objetiva transformar a condição da sociedade interfere nas evoluções intrínsecas à mesma, ou seja, endógenas, assim como estabelece interações com fatores exógenos, principalmente com origem no contexto econômico que é resultado de outras políticas públicas. Muitas vezes é difícil quantificar as relações existentes entre a ação pública e os seus efeitos, visto que há uma complexidade de fatores que agem no seio da sociedade estabelecendo verdadeiros sistemas. No entanto, a avaliação deve compreendê-los e estabelecer as ligações entre os mecanismos que provocam os efeitos constatados. O estudo

de avaliação procura identificar o impacto que as políticas têm sobre a população.

Diante dos diversos objetivos de uma avaliação de política pública, podem-se distinguir três modalidades de avaliação: avaliação de metas, avaliação de processos e avaliação de impacto (GARCIA, 2001; CARVALHO, 2003; COSTA e CASTANHAR, 2003). A avaliação de impacto, conforme Carvalho (2003:186), *“é aquela que focaliza os efeitos ou impactos produzidos sobre a sociedade e, portanto, para além dos beneficiários diretos da intervenção pública, avaliando-se sua efetividade social”*.

Buscou-se nessa pesquisa a avaliação de impacto como forma de detectar as mudanças que efetivamente ocorreram e em que medida as mudanças ocorreram na direção desejada. Dois pressupostos orientam esta avaliação: o primeiro reconhece propósitos de mudança social na política em análise e, dessa forma, faz sentido configurar a investigação para mensurar seus impactos; o segundo pressuposto é o que estrutura a análise com base em uma relação causal entre o programa e a mudança social provocada (CARVALHO, 2003)

Nas ciências sociais o conhecimento científico é referido como aquele produzido a partir de métodos apoiados em pressupostos ontológicos, epistemológicos e os de natureza ética e antropológica.

O presente trabalho foi construído em orientação epistemológica, revelando-se a interpretação subjetiva, não-positivista, onde a interpretação do conhecimento não pode ser mensurada quantitativamente, devido sua carga de subjetividade, sendo que o mundo social só pode ser entendido do ponto de vista das pessoas envolvidas.

O método é um meio através do qual as proposições teóricas buscam evidências lógicas e empíricas necessárias para a interpretação. Assim, do ponto de vista do método, esta dissertação encaminhou-se para uma pesquisa de caráter exploratório, visando a proporcionar maior aproximação acadêmica e identificação com o problema.

Há duas grandes abordagens a serem consideradas: a nomotética e a idiográfica. A primeira abordagem, também conhecida como quantitativa, defende a aproximação entre ciência social e ciência natural, de forma que a mensuração, a quantificação, do controle estatístico e de variáveis tornam-se o meio para gerar conhecimento.

A segunda, também conhecida como Idiográfica, hermenêutica ou qualitativa, destaca a diferenciação entre os objetos de estudo - o físico e o humano - admitindo que, ao contrário do objeto físico, o homem é capaz de refletir sobre si mesmo e, através das interações sociais, construir-se como pessoa.

Conforme assevera Smith (1994), a perspectiva qualitativa dá conta de que a experiência humana está atrelada ao contexto sociocultural e que é difícil conceber uma linguagem nas ciências sociais que exclua este contexto, quer seja pelos valores do pesquisador, quer pelos do grupo estudado.

Para aqueles que optam pela abordagem qualitativa os critérios são a compreensão de uma realidade particular, a autorreflexão e a ação emancipatória. O conhecimento do mundo, para os adeptos abordagem, não deve ser um fim em si mesmo, mas um instrumento para a autoconscientização e ação humana. Com isto há uma diminuição da distância entre a produção e a aplicação do conhecimento, bem como um aumento da exigência do comprometimento do pesquisador com a transformação social.

O presente estudo foi realizado dentro de uma concepção idiográfica ou abordagem qualitativa, na tentativa de encontrar possíveis respostas à problematização e aos objetivos pré-estabelecidos, de estímulo ao livre pensamento dos respondentes sobre os temas, objetos e conceitos levantados. A metodologia aplicada se pautou na pesquisa descritiva, que na concepção de Gil (1999) tem como objetivo principal descrever características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis.

Pesquisadores que realizam a abordagem qualitativa tem como critério a compreensão de uma realidade particular, a autorreflexão e a ação emancipatória. O conhecimento do mundo, para os adeptos desta última, não deve ser um fim em si mesmo, mas um instrumento para a autoconscientização e ação humana. Com isto há uma diminuição da distância entre a produção e a aplicação do conhecimento, bem como um aumento da exigência do comprometimento do pesquisador com a transformação social.

O procedimento que conduziu a pesquisa foi o estudo de caso que se caracteriza principalmente pelo estudo concentrado de um único caso. Bruyne, Herman e Schoutheete (1977) afirmam que o estudo de caso justifica a sua importância por reunir informações numerosas, ricas em detalhes que auxiliam no maior conhecimento relacionado ao assunto estudado.

Por estar sujeito à interpretação dos pesquisadores, a questão do rigor e da qualidade nos estudos de caso qualitativos é alvo de discussões na literatura. Conforme Godoi (2010) passa pelo entendimento do significado que se atribui aos conceitos de fidedignidade, validade e generalização neste tipo de pesquisa. Dessa forma tem-se na triangulação um caminho seguro para validação da pesquisa. A triangulação é definida como a combinação de metodologias no mesmo estudo, os observadores podem, parcialmente, superar as deficiências que emanam de um único investigador ou método (Minayo et al.: 2005).

Foi utilizada na pesquisa a triangulação de fontes no estudo de caso que, segundo Minayo (MINAYO et al.: 2005), as fontes mais comumente utilizadas são: documentação, registro em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos.

Para Creswell (2007) realizar a triangulação de diferentes fontes de informação de dados é uma estratégia primária, examinando as evidências das fontes e usando-as para criar uma justificativa coesa para os temas. As múltiplas fontes de evidências proporcionam diversas avaliações do mesmo fenômeno, e em muitos estudos de caso, o fenômeno de interesse pode pertencer a um evento comportamental ou social, com a descoberta convergente assumindo implicitamente uma única realidade, aumentando a precisão dos resultados.

Neste mister, mediante instrumentos metodológicos diversos como questionários aplicados com gestores municipais e com as famílias beneficiárias, bem como o grupo focal, pretende-se detectar aspectos objetivos e subjetivos que emergem das narrativas. A finalidade é atingir e compreender motivações não explícitas, ou mesmo conscientes, de maneira espontânea, percepções e entendimentos que emergem do discurso dos sujeitos, abrindo, assim, espaço para interpretações. A pesquisa também foi composta por investigações realizadas em artigos científicos, sítios da internet, assim como relatórios, atas de reuniões e em demais documentos oficiais de órgãos da Prefeitura Municipal de Fortaleza, além da pesquisa bibliográfica sobre políticas públicas de habitação no período compreendido entre a era Vargas e o Governo do Partido dos Trabalhadores, o direito social à moradia inserido na Constituição Federal, pretendemos ainda fazer análises de documentos oficiais relacionados com a comunidade alvo atingida pelo Programa.

A técnica do questionário pode ser definido como uma técnica de

investigação social composta por um conjunto de questões que são submetidas a pessoas com o propósito de obter informações sobre conhecimentos, crenças, sentimentos, valores, interesses, expectativas, aspirações, temores, comportamento presente ou passado (GIL, 2008).

Foram aplicados questionários abertos e não assistidos, para alguns agentes públicos responsáveis pela gestão do Programa, no sentido de esclarecer os motivos pelos quais houve a finalização antecipada do Programa e se o atraso ou a paralização na produção de habitações sociais foi fator preponderante.

Nesta mesma linha, foram também intencionalmente indicados os atores privados beneficiários do programa, visando avaliar os benefícios trazidos pelo Programa e a importância havida na visão destes beneficiários, de sorte a confirmar ou negar a hipótese da presente dissertação, através da aplicação de questionários, abertos e assistidos com vistas à dirimir dúvidas acerca das perguntas.

A utilização de questionários, segundo Sellitz (1997), estimulam a cooperação; permitem avaliar melhor as atitudes para análise das questões estruturadas, e são muito úteis como primeira questão de um determinado tema porque deixam o respondente mais à vontade além de ter menor poder de influência nos respondentes, uma vez proporcionam comentários, explicações e esclarecimentos significativos para se interpretar e analisar as perguntas.

Quanto ao grupo focal, Pereira (1999) define como uma técnica de pesquisa que coleta dados por meio das interações grupais ao se discutir um tópico especial sugerido pelo pesquisador. Como técnica, ocupa uma posição intermediária entre a observação participante e as entrevistas em profundidade. Pode ser caracterizada também como um recurso para compreender o processo de construção das percepções, atitudes e representações sociais de grupos humanos.

Smith (1994) afirma que os grupos focais podem estar associados a outras técnicas como a entrevista individual e a observação participante. Tais combinações de método dependem dos objetivos da pesquisa. A utilização de grupos focais em sequência às entrevistas individuais, por exemplo, facilita a avaliação do confronto de opiniões, já que se tem maior clareza do que as pessoas isoladamente pensam sobre um tema específico. A associação dos grupos focais com a observação participante, outro exemplo, permite igualmente comparar o

conteúdo produzido no grupo com o cotidiano dos participantes em seu ambiente natural.

A amostragem definida para a presente dissertação, tanto para a aplicação dos questionários como para o grupo focal, foi do tipo intencional, conforme detalhes que serão adiante esclarecidos. A explicação assenta-se na realidade fática descoberta a partir de observações preliminares na feitura do problema, bem como da fundamentação teórica e coleta de dados dos atores públicos.

Esse tipo de abordagem (intencional) ocorre quando o pesquisador seleciona intencionalmente os componentes da amostra, e considerando o estudo concreto de um caso único. Desta forma, utilizou-se como técnica de definição a amostra por intenção apresentada por Minayo (2005), o qual dispõe o tipo de abordagem qualitativa privilegia os sujeitos sociais que detêm os atributos que o investigador pretende conhecer.

A presente dissertação iniciará pela delimitação do objeto, perpassando pelos objetivos geral e específicos, a apresentação das justificativas e contribuições da pesquisa, a metodologia e a estrutura organizacional pela qual transcorrerá a dissertação. Todos esses tópicos concentraram-se nesta Introdução do trabalho.

No segundo capítulo retoma-se a revisão da literatura acerca das políticas públicas de habitação ocorridas a partir do Estado Novo, período no qual iniciou-se uma preocupação em âmbito nacional com a questão habitacional no país, avançando para os governos militares e posteriormente no período da redemocratização com a constituição de 1988, trazendo as contribuições, na questão habitacional, dos governos Collor/Itamar, FHC e os Governos do PT, identificando em cada período as principais políticas habitacionais adotadas.

O terceiro capítulo é dedicado à uma exposição sucinta das políticas habitacionais financiadas pelo BID e sua participação nos programas de habitação implantados no Brasil, trazendo, também, as características gerais do Programa PREURBIS implantado em Fortaleza.

No quarto capítulo é apresentada a Comunidade Boa Vista, alvo da pesquisa, com a caracterização do local de intervenção e caracterização do local receptor e seu entorno.

No quinto capítulo apresentamos o *leitmotiv* pelo qual houve a paralização e o término antecipado do Programa com a invasão/ocupação do CHBC por famílias

não cadastradas inicialmente pela PMF e oriundas de outras áreas de risco da cidade de Fortaleza com a consequente judicialização do processo.

O sexto capítulo será apresentado as soluções adotadas pelo poder público para reassentamento das famílias cadastradas, frente à inviabilidade de conclusão do CHBC. Será também realizada a interpretação dos dados obtidos com a pesquisa, estes, decorrentes de aplicação de questionários e realização de grupo focal com o público diretamente envolvido.

As reflexões, ao final, destacam que, apesar das dificuldades identificadas para se “medir” e definir a qualidade de vida, é possível a definição de novos parâmetros, indicadores e escalas que favoreçam a investigação de processos nos quais os cidadãos ou comunidade afetadas por uma política pública, tenham a possibilidade de apresentarem, de acordo com suas idiossincrasias, as suas melhores condições de vida, e não as que lhes forem impostas.

2 UMA SINOPSE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO

Pensar em políticas públicas, no que se refere a habitação significa compreender como se deram essas políticas e seus programas habitacionais para solução do(s) problema(s) da habitação no caso brasileiro. Acentuadas com o processo de favelização pelo déficit de moradias para atender as camadas mais pobres da sociedade, e, posteriormente, com o crescente processo de industrialização ocorrido no sudeste do Brasil no final do século XIX, com a consequente urbanização desordenada, levou a formação de diversos tipos de ocupação informal e a proliferação de assentamentos subnormais do espaço urbano evidenciou a necessidade de intervenção estatal na questão habitacional. O capítulo apresenta a evolução da questão habitacional como uma política pública de governo, partindo da Nova República, ponto em que houve a mudança de paradigma de uma política de remoção sanitária para uma efetiva tentativa de solução da questão da moradia com a adoção de políticas públicas de habitação no Brasil.

2.1 DA REPÚBLICA NOVA À NOVA REPÚBLICA

Com o fim da Guerra de Canudos na Bahia, alguns dos soldados do exército brasileiro que regressaram ao Rio de Janeiro, pobres e sem receber o devido soldo, fixaram residência no morro da providência, juntamente com outros desabrigados. Sem dinheiro para a construção de moradias, o governo autorizou a construção de casas de madeira nos morros da cidade. A partir daí, os morros recém-habitados ficaram conhecidos como Favelas, em referência à existência nos locais de uma planta com similaridade de uma outra planta típica da caatinga extremamente resistente a seca chamada “fava”, originária dos recantos onde os soldados viveram durante o período da guerra na Bahia (PINHEIRO, 2008).

De acordo com Rocha (1995, p. 145) já no início da República, a Junta de Higiene Pública ressaltava que “[...] a situação habitacional das classes populares representava um escândalo moral, sanitário e econômico [...]”. Com a modernização urbana aliada ao ideário higienista, incorporado pelo poder público desde o final do século XIX, foram colocadas em prática medidas que promoveram o remodelamento do espaço urbano através das demolições em massa de habitações populares,

dando lugar a uma nova ordenação do espaço urbano, uma modernização urbana num contraponto que assinala as desigualdades sociais urbanas (VAZ,1993). Projetos isolados como o de Pereira Passos², Prefeito do Rio de Janeiro, e sua política de eliminação de cortiços e o reassentamento da população pobre em locais mais afastados do centro da cidade, constituíam-se em medidas saneadoras e de embelezamento, retirando-se os indesejáveis dos locais mais privilegiados da cidade.

Na década de 1920, com a industrialização crescente, começava a mudar a consciência social nas grandes cidades, a exemplo de São Paulo e Rio de Janeiro, ao mesmo tempo ao agravamento da questão habitacional, cujas intervenções ainda se davam através da prática sanitária, legitimando a intervenção disciplinadora do Estado na área das edificações urbanas, acentuando os desequilíbrios que a cidade, em fase de modernização, gerava.

Até a década de 1930 a questão da habitação popular foi historicamente relegada pelo Estado. É a partir dos anos 30 que começa se delinear a ideologia da casa própria, sob o argumento da importância da habitação para o trabalhador, ainda que com um caráter de controle social (ROCHA, 1995). Assim, as primeiras tentativas de criação de políticas habitacionais populares implementadas no Brasil na égide do Estado populista de Getúlio Vargas, veio trazer a mudança no papel do Estado em relação às décadas anteriores e a significação da casa própria para o trabalhador, servindo de âncora para a política pública ainda incipiente.

O sentido real da questão habitacional e seu interesse pela temática a partir da década de 1930 pode ser explicado pela crise habitacional pela qual o Brasil passava no período, fazendo com que alternativas fossem implementadas, isso porque não só a classe mais pobre estava sendo atingida, mas também, agora, a classe média que à época morava, em sua maioria, em casas de aluguel (BONDUKI, 1998).

2.1.1 Institutos de Aposentadoria e Pensão

Como destaca Bonduki (1998), as primeiras concepções de uma política

² Francisco Pereira Passos foi Prefeito da cidade do Rio de Janeiro entre 1902 a 1906, apelidado de “cabeça de porco”; as habitações por ele construídas nos locais mais afastados do centro urbano e sem qualquer infraestrutura básica de saneamento, destinadas às pessoas reassentadas, ficaram conhecidas como cabeças de porco. (PINHEIRO, 2008)

habitacional governamental mais efetiva aconteceram somente na década de 1930, através de uma política promovida nacionalmente e financiada pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) e com a criação, em 1946 da Fundação da Casa Popular. Essa política habitacional se caracterizou pela construção, em todo o país, de grandes conjuntos habitacionais modernistas, para atender à população de baixa renda.

A linha de ação recomendada para o problema das moradias no Brasil envolveu desde à edificação de grupos de casas por industriais, sociedades construtoras, como pelo próprio Estado, tornando-se mais relevante a partir de meados da década de 1930, com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões de diversas categorias profissionais. Atendendo às diferentes carteiras profissionais a partir de 1933, os IAPs tinham como principal objetivo organizar o setor previdenciário do país, garantir aposentadoria e pensões aos seus associados em caso de doenças, incapacidade ou morte do chefe de família, assistência médica, investimentos em setores diversos, inclusive em obras públicas, além de assistência aos programas sociais governamentais como a construção e/ou aquisição de moradias (BONDUKI, 1998).

Os IAP's exerceram destacado papel no que se refere à política de moradias no Brasil, representando o incremento da atuação estatal na produção direta de habitações e o início do financiamento em grande escala de moradias, como também, contribuíram significativamente para diminuir o quadro de déficit habitacional agravado a partir, sobretudo, da década de 1940; construindo entre os anos de atuação (1937-1964) aproximadamente 125.000 unidades habitacionais, excluindo os apartamentos financiados para a classe média e alta. Número que correspondia a mais de 4% do total de moradias urbanas ocupadas no país, em fins da década de 1950, de acordo com os dados censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (FARAH, 1983).

De acordo com Farah, a ação da nova política implementada através dos IAP's voltava-se ao atendimento da mão-de-obra contratada, deixando grande parte da população que se encontrava desempregada ao largo as intervenções governamentais. A política habitacional se direcionava para os inseridos no mercado de trabalho. A solução de moradia para a parcela carente da sociedade foi convertida na proliferação de inúmeros loteamentos periféricos e precários, associados à grande expansão do tecido urbano das cidades, além da

intensificação das favelas nas regiões mais centrais.

Outro impacto da política habitacional dos Institutos de Aposentadorias e Pensões diz respeito ao volume de recursos disponíveis para a construção civil que dinamizou o mercado imobiliário e gerou uma elevação dos níveis de preços relativos aos imóveis urbanos. O aquecimento do mercado também direcionou a produção de imóveis para camadas de renda mais alta como estratégia de garantia ao retorno atuarial dos investimentos dos Fundos de Pensão. Esse quadro contextualiza o enfoque das ações dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, ao longo das quatro décadas da atuação desses órgãos no país (1930-1960).

Inserindo-se no tema da habitação social, bem como as especificidades dessa atuação, o Estado passou a se caracterizar como um agente que disponibilizava não somente a infraestrutura necessária à implementação de moradias, mas também, financiava a sua compra ou viabilizava a aquisição de materiais e a contratação da mão-de-obra para edificação delas. Esse momento foi marcado pelo crescimento do mercado imobiliário na cidade e pelas crescentes elevações nos valores de locação (apesar do congelamento dos aluguéis por meio do Decreto-lei nº 4598/42 - Lei do Inquilinato de 1942), resultantes da escassez de moradias durante a II Guerra Mundial.

Como aponta Valladares (1983), a partir de meados da década, encenou-se a intensificação da construção de conjuntos residenciais, vilas operárias e militares na cidade. Em Fortaleza, o acesso aos conjuntos produzidos pelos IAP's foi realizado predominantemente por parte de assegurados de classe baixa. Grande parte da população do município era formada por retirantes em situação de penúria. A parcela do proletariado na capital era pequena e estes, por estarem inseridos no circuito do trabalho formal, apresentavam distinção em relação ao contingente de trabalhadores informais e desempregados que ocupava palhoças na periferia da cidade.

Tabela 01 - Produção dos Institutos de Aposentadoria e Pensão em Fortaleza

Promotor	Período	UH	Tipo de Intervenção
IAPB	1950/60	103	Financiamento para construção, ampliação e reforma
IAPI	1950	151	Casas para aluguel
IAPI	1950	168	Apartamento
IAPC	1955	50	Apartamento
IAPSE	1955/60	259	Casas
IAPTC	1940	50	Casas para aluguel
IAPTC	1950	15	Casas
IAPM	1950	70	Casas
IAPF	1940/60	147	Financiamento para construção e compra de casas
IAPF	1940/61	60	Casas

Fonte: SEPLAG: Revisão da Política Habitacional para as populações de baixa renda, Fortaleza, 1979.

2.1.2 Fundação da Casa Popular

A concepção de um órgão como a Fundação da Casa Popular já havia sido pensada no final do primeiro Governo Vargas ao ser definitivamente criada pelo Decreto-Lei Federal nº 9.218 na data de 1º de Maio de 1946. Entretanto, apenas com o Decreto-Lei Federal nº 9.777, de 6/09/1946, e depois de realizados os diversos ajustes para a sua estruturação como órgão máximo que traçaria e implementaria as diretrizes no campo da habitação popular, é que ela passa a ter a possibilidade de atuar *em áreas complementares que fariam dela um verdadeiro órgão de política urbana lato sensu*, no comentário de Andrade (1982). Tal intenção decorre da promulgação em 1945 do Decreto nº 7.536 com o qual o Governo pretendia a unificação de todos os IAPs e CAPs (BONDUKI, 1998) em prol da constituição de *uma única agência federal centralizada de habitação popular* (MELLO, 1992): o ISS – Instituto de Serviços Sociais, através do qual se poderia *superar, por meio de uma política integrada e consistente, a precária solução proposta pelos IAPs para o problema habitacional* (BONDUKI, 1998). O projeto desse novo Instituto não se concretizou.

A Fundação da Casa Popular (FCP), criada pelo Decreto-Lei nº 9.218/1946, e instituída pelo ministro do Trabalho, Indústria e Comércio do governo Dutra, com sede e foro na então capital federal, tinha como principais finalidades: a) proporcionar a aquisição ou construção de moradia própria, na zona urbana ou rural,

a brasileiros e a estrangeiros com mais de dez anos de residência no país; b) financiar obras de abastecimento d'água, esgotos, energia elétrica e outras que visassem à melhoria do bem-estar das camadas trabalhadoras; c) proceder a estudos que levassem a processos de barateamento da construção habitacional; d) financiar indústrias de materiais de construção.

O capital inicial da FCP foi estipulado em dois bilhões de cruzeiros antigos e a União fez-lhe uma doação de três milhões. Dependendo de verbas concedidas pelo governo, a FCP enfrentou nos seus primeiros anos severas crises financeiras até que a Lei nº 1.473, de 24 de novembro de 1951, promulgada já no segundo governo Vargas, que revogou o Decreto-Lei nº 9.777 de 6 de setembro de 1946, a dotou de recursos provenientes do Orçamento Geral da República para os dez exercícios financeiros subsequentes à promulgação da lei.

Segundo Valladares (1983), à atividade da Fundação da Casa Popular juntou-se as operações imobiliárias e de financiamento que vinham sendo realizadas, há mais tempo, pelos institutos e caixas de aposentadoria e pensões. Passaram estes, entretanto, a observar as condições estabelecidas em instruções especiais do ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, no tocante à habitação. Estima-se em 120 mil o total de unidades providas pela FCP, institutos e outros órgãos que promoveram a habitação no período entre as décadas de 1930 e 1964 (ano em que foi concomitantemente extinta a FCP e criado o BNH).

No ano de 1961, uma nova experiência de reformulação da FCP é tentada. Inicia-se o debate acerca da transformação da FCP no Instituto Brasileiro de Habitação – IBH. No projeto de lei referente à criação do IBH estariam presentes vários mecanismos financeiros que dariam sustentação ao órgão e que posteriormente iriam ser absorvidos na criação do Banco Nacional de Habitação.

2.1.3 Governos militares: O Banco Nacional de Habitação³ e o Sistema Financeiro de Habitação

Quando, em 1964, se assistiu à mudança do regime político e do modelo econômico do país, a questão da habitação mudou de feição e tomou novo impulso, a FCP foi extinta e com o presidente Castelo Branco fazendo do plano habitacional o

³ Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/banco-nacional-da-habitacao-bnh>>

primeiro grande plano de seu governo. Foi, então, criada pela primeira vez no Brasil, uma Política Nacional de Habitação, apoiada no Banco Nacional de Habitação (BNH) e no Sistema Financeiro de Habitação (SFH), criados através da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, logo após a deposição do Presidente João Goulart. Esse novo programa foi concebido como parte de uma revisão geral do sistema financeiro, do qual participaram os ministros da Fazenda e do Planejamento, Octávio Gouvêa de Bulhões e Roberto de Oliveira Campos, respectivamente. Os sucessivos governos militares, durante esta última década, enfatizaram a remodelação e expansão do sistema financeiro, como elemento básico da estratégia de desenvolvimento econômico do Brasil, tendo sido reservado ao BNH, em todo o processo, um papel relevante. Segundo Sousa (1974), este fora originariamente pensado no âmbito da campanha presidencial de Carlos Lacerda, mas, tendo em vista a mudança de curso da política nacional, tomou novo destino.

A estratégia do BNH foi diversificar. Incluiu, além da construção em grande número de habitação para os trabalhadores, o desenvolvimento de um sistema creditício para financiar a casa própria destinada às classes baixas e médias. A proposta era solucionar o déficit habitacional daquele período, atendendo, sobretudo, a população de baixa renda. A produção mais significativa, no entanto, em relação ao impacto urbano, foram os Conjuntos Habitacionais, por serem, em sua maioria, de grande escala construídos para reduzir o déficit habitacional brasileiro existente na época, que era marcado por elevado nível de desemprego e queda da renda, e o setor imobiliário seria mobilizado para, através da suposta multiplicação de renda e emprego da construção civil, minorar os efeitos desta crise (SMOLKA, 1987).

Criado o BNH, este se propôs o seguinte: a) coordenação da política habitacional e do financiamento para o saneamento; b) difusão da propriedade residencial, especialmente para as classes menos favorecidas; c) melhoria do padrão habitacional e eliminação das favelas; d) redução do preço da habitação; e) melhoria sanitária da população; f) estímulo à poupança privada e, conseqüentemente, ao investimento; g) aumento de investimentos nas indústrias de construção civil, de material de construção e de bens de consumo duráveis; h) aumento da oferta de emprego, visando a absorver mão-de-obra ociosa não especializada; i) criação de polos de desenvolvimento com a conseqüente melhoria das condições de vida nas áreas rurais.

Na verdade, elegia-se a habitação como eixo de uma política mais abrangente, voltada para o desenvolvimento urbano. Como ressalta Andrade (1976), a escolha da habitação como eixo da política se deveu principalmente a ter sido sob o aspecto das tensões nas favelas, das migrações maciças para as cidades, que o problema urbano ganhou visibilidade e contorno nos inícios dos anos 60. Ainda, como assinala Bolaffi (1975), a sobrevivência política do novo regime dependia de conseguir formular projetos capazes de conservar o apoio das massas populares, compensando-as psicologicamente pelas pressões a que vinham sendo submetidas pela política de contenção salarial. Para tanto, nada melhor que a casa própria.

De acordo com Azevedo (1995), o modelo proposto pelo BNH representou uma grande inovação em termos de política habitacional. Em primeiro lugar, esta passou a ser comandada por um banco, ao contrário das “soluções” anteriores baseadas na FCP, caixas de pecúlio e órgãos previdenciários. Segundo, os financiamentos concedidos provinham de um mecanismo de compensação inflacionária — a correção monetária — que reajustava automaticamente os débitos e prestações por índices correspondentes às taxas de inflação, enquanto as “soluções” precedentes eram implementadas na base de um sistema de subsídio habitacional. E, finalmente, o modelo articulou o setor público com o setor privado, ficando este encarregado, em última análise, da produção, distribuição e controle das habitações. Como salienta Bolaffi (1975), desde a sua constituição, a orientação que inspirou todas as operações do BNH foi a de transmitir todas as suas funções para a iniciativa privada. O banco limitava-se a arrecadar recursos financeiros para em seguida transferi-los a uma variedade de agentes privados intermediários.

Segundo Santos (1999) pode-se apontar três momentos distintos na história do BNH. O primeiro estendeu-se de 1964 a 1967, quando o banco dispunha ainda de poucos recursos e se preocupava sobretudo em montar sua estrutura. O BNH foi constituído com um capital de um bilhão de cruzeiros antigos, cujo crescimento estava então previsto pela arrecadação compulsória de 1% da folha dos salários sujeitos à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) do país.

A segunda fase, de 1967 a 1971, foi caracterizada por sua atuação enquanto banco de primeira linha e por sua entrada efetiva na área dos financiamentos habitacionais. Foi nesta fase que o BNH passou a gestor financeiro do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), criado através da Lei nº 5.107, de 14 de setembro de 1966, e em vigor a partir de janeiro de 1967. O FGTS,

constituído por 8% dos salários pagos mensalmente pelo empregador e depositado em nome de cada empregado em conta vinculada bancária, com remuneração de juros e correção monetária, representou uma alternativa ao antigo regime da CLT. Na condição de gestor do FGTS, responsável pela aplicação destes depósitos e devolução dos mesmos, o BNH passou a dispor de uma magnitude de recursos que o tornaram, já em 1969, o segundo banco do país.

O ano de 1971 inaugurou a terceira fase do BNH, marcada por uma reestruturação pela qual este, de autarquia, passou a ser uma empresa pública, o que o levou a transformar-se em banco de segunda linha e a assumir em escala crescente o papel de agente do desenvolvimento urbano do país, desde que passou a financiar a infraestrutura urbana e que seus investimentos habitacionais passaram a direcionar a expansão das periferias das cidades. A transformação em banco de segunda linha decorreu em grande parte das críticas a que se viu exposto e das “represálias” dos adquirentes de casa própria (atraso de pagamentos, abandono ou depredação dos imóveis). Para Andrade (1976) a atuação do BNH no setor habitacional foi alvo das mais severas críticas. Os recursos passaram a ser repassados diretamente aos agentes, que receberam, outrossim, os direitos de processar os mutuários inadimplentes e recalculer a dívida para a revenda de imóveis, isentando o BNH de qualquer relação direta com os mutuários do sistema.

Segundo Azevedo (1988) Os recursos do BNH provinham de dois mecanismos de poupança: compulsória, via FGTS, e voluntária, via Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que atuava através das cadernetas de poupança e das letras imobiliárias. Observa-se que até 1971 o BNH tinha como principal fonte de arrecadação de recursos o recolhimento do FGTS. A partir de 1972, porém, os recursos provenientes dos mecanismos de captação de poupança voluntária começaram a superar os recursos arrecadados pelo FGTS, QUE repassava recursos às companhias de habitação (Cohabs), destinadas a atender às populações com renda familiar mensal de até cinco salários mínimos; a área da Carteira de Programas Habitacionais (CPH), que realizava operações através de cooperativas, institutos, caixas hipotecárias de clubes militares e agentes do mercado de hipotecas, atendendo a estratos médios baixos; a área do SBPE, que tinha como agentes as sociedades de crédito imobiliário (SCIs), as associações de poupança e empréstimo (APEs) e as caixas econômicas, voltando-se para uma clientela de estratos médios e altos, e o subprograma RECON (Refinanciamento ou

Financiamento do Consumidor de Materiais de Construção), que financia materiais de construção para o próprio morador. As classes de renda inferior são atendidas, principalmente, por COHABs (Companhias de Habitação) através de Programas chamados Popular e Econômico.

Assim, ainda segundo o autor, após abril de 1975, os resultados dos refinanciamentos do BNH no mercado da habitação passaram a ser dispostos na base das respectivas carteiras dentro do Banco, da seguinte forma⁴: COS (Carteira de Operações Sociais), CPH (Carteira de Programas Habitacionais), SAF (Superintendência de Agentes Financeiros, RECON, e Operações Complementares, o que culminou com a ocorrência de mudanças significativas na política de investimentos habitacionais do próprio BNH: se até 1969 o banco procurou concentrar investimentos na chamada “área de interesse social” (COS e CPH), a partir de 1970 as áreas do SBPE e Recon passaram juntas a concentrar a grande maioria das unidades financiadas até atingir, em 1974, o auge de uma situação crítica: apenas 17 mil unidades financiadas através da COS e da CPH, contra 80 mil pelo SBPE e Recon. Severamente criticado por estar fugindo dos seus objetivos sociais, o BNH voltou a injetar recursos no mercado popular e em 1976 os financiamentos para a Carteira de Operações Sociais e a Carteira de Programas Habitacionais voltaram a representar mais de 50% do total dos financiamentos concedidos.

O reconhecimento da inadequação das estruturas então existentes culminou no passo definitivo para utilização da capacidade atestada do SFH de angariar recursos com vistas à ampliação da disponibilidade de habitação popular, em termos financeiros apropriados a pessoas de rendas baixas. Em janeiro de 1973, o Presidente Emílio Garrastazu Médici instituiu o Plano Nacional de Habitação Popular - PLANHAP, que previa um investimento de Cr\$ 30 bilhões, durante a década seguinte, para construção de 2 milhões de unidades para famílias com rendas entre um e três salários mínimos. As atividades projetadas seriam limitadas aos seguintes itens: cidades com mais de 50 mil habitantes, áreas metropolitanas ou polos de desenvolvimento urbano oficialmente reconhecidos, cidades menores selecionadas acusando taxas de crescimento demográfico excepcionalmente elevadas, e áreas onde seria possível construir casas isoladas em lotes cujos

⁴ Banco Nacional da Habitação. Resolução do Conselho de Administração n.º 36/74. *Boletim de Serviço*, Rio de Janeiro, v. 258, dez. 1974, p. 69-80.

proprietários seriam os mutuários finais.⁵

Com a finalidade de instituir a PLANHAP, um novo SIFHAP (Sistema de Financiamento de Habitação Popular) foi construído dentro da estrutura já existente do SFH. Ao contrário do que se dera com o SBPE, para a implantação do SIFHAP não houve necessidade da formação de quaisquer outras instituições financeiras. Ao contrário, foram especificadas novas relações entre os agentes do BNH e os governos estaduais e municipais participantes. As COHABs deviam constituir a pedra angular do sistema, que abrangeria todos os seus empréstimos habitacionais.

No âmbito do Governo do Estado do Ceará, em 1964 foi criada a Companhia Habitacional do Estado do Ceará – CHEC, a qual, a partir de 1968, foi transformada em COHAB-CE, responsável pelos projetos do interior do estado, e COHAB-FOR responsável pelas realizações na capital, Fortaleza. Em 1972 a COHAB-FOR se fundiu à COHAB-CE que manteve esta estrutura até sua extinção em 1999. Na esfera municipal, observa-se ainda a instituição da Fundação de Serviço Social de Fortaleza – FSSF para execução das políticas do BNH. Destaca-se ainda a criação do Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais do Ceará, Piauí e Maranhão – INOCOOP-CPM com atuação regional.

Em Fortaleza, a produção impulsionada pelo BNH aconteceu na década de 1970, e efetivou-se a partir da criação da Companhia de Habitação do Ceará (COHAB-CE), esses conjuntos foram edificados em número reduzido, localizados na periferia urbana da cidade, como consequência do baixo preço dos terrenos (ARAGÃO, 2010). A COHAB promoveu a construção de grandes Conjuntos Habitacionais durante as décadas de 1970 e 1980, também periféricos. A escala dos Conjuntos, considerando-se a cidade na época da construção, equivalia a bairros inteiros. Os principais e maiores Conjuntos Habitacionais construídos pela COHAB-CE nessa época somam ao todo 9 unidades, (MÁXIMO, 2012). Ainda segundo o autor, o avanço da localização dos Conjuntos em relação aos limites municipais, na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), foi condicionado pelo desenvolvimento industrial metropolitano, já que as indústrias situavam-se na periferia de Fortaleza e em Caucaia e Maracanaú (municípios vizinhos). Essa localização promovia, portanto, melhor acesso à oferta de empregos, e facilitava a mobilidade dos trabalhadores, considerando-se a rede ferroviária existente na época. Por esses

⁵ Banco Nacional da Habitação. Resolução do Conselho de Administração n.º 1/73. In: *PLANHAP objetivos e normas de execução*. Rio de Janeiro, 1973. p. 38-9.

motivos não conseguiram resolver o problema habitacional da época, tendo sido inexpressivos. A grande produção habitacional no século XX na cidade de Fortaleza fez parte também de uma política nacional, desenvolvida durante o período militar e financiada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH).

Outro subprograma com um alcance social potencial bem amplo, que só chegou a ser definido pelo BNH em junho de 1975 foi o PROFILURB (Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados). Este programa baseava-se em experiências bastante positivas já realizadas anteriormente em nível municipal nas cidades de São Luís e Fortaleza. Atuando através dos agentes do SIFHAP e visando famílias percebendo até cinco salários mínimos, o PROFILURB ultrapassa as outras linhas de ação do SFH para atender às necessidades na área de interesse social. O objetivo básico desse programa é o de possibilitar a aquisição por famílias de renda baixa de lotes providos de água, luz, drenagem e, para esgotos, pelo menos de uma fossa sanitária. Desta forma, as famílias poderão morar em barracos no local enquanto constroem as casas. Com o intuito de evitar que este tipo de financiamento se torne um instrumento de especulação imobiliária, o BNH exige que o mutuário final do crédito fixe residência no lote dentro de um prazo de 12 meses; em casos de urbanização de áreas faveladas, este prazo limita-se a quatro meses.

No censo demográfico de 1980, o IBGE computou 480.595 domicílios em favelas, o que correspondia a 1,89% dos domicílios brasileiros; em 1991 este número sobe para 1,14 milhões de domicílios em favelas, representando 3,28% do total dos domicílios brasileiros. A taxa de crescimento anual dos domicílios em favelas é de 7,65% no período, quatro vezes maior que a taxa de crescimento anual do parque domiciliar, de 1,89%.

Em 1985 os problemas se agravaram, o que inviabilizou qualquer tentativa de retomada da política habitacional nos moldes anteriores; mesmo com a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU) na Nova República e um forte discurso de renovação, algumas medidas vieram a prejudicar ainda mais o sistema habitacional. Azevedo (1995) cita entre essas medidas a concessão de um elevado subsídio para os mutuários, isso em resposta às ações dos movimentos de mutuários, que diminuiu a inadimplência e aumentou a liquidez a curto prazo, mas por outro lado, impediu a evolução do passivo e do ativo. Além disso, segundo o Plano Cruzado, de março de 1986, as prestações dos mutuários deveriam ser reajustadas pela média dos reajustes dos doze meses imediatamente

anteriores e deveriam permanecer congeladas pelos doze meses seguintes, gerando prestações muito inferiores ao valor dos aluguéis correspondentes aos imóveis. Como resultado, as prestações não cobriam os juros dos saldos devedores existentes, muito menos fazia caixa para a concessão de novos financiamentos (RODRIGUES, 1997).

Durante o governo de José Sarney, primeiro presidente civil desde o golpe de 1964, ocorreu a extinção do BNH. As atribuições do Banco foram simplesmente transferidas para a Caixa Econômica Federal - CEF, sem que houvesse nenhuma reestruturação significativa do setor habitacional. No novo contexto político, esse vácuo institucional favoreceu a descentralização das ações no setor e a adoção de programas que substituíam a remoção pela urbanização dos assentamentos precários, como o Programa de Mutirão Habitacional (1987-1995). Embora as favelas continuassem a ser estigmatizadas como áreas “marginais”, gradualmente ocorreu o abandono da sua erradicação em massa como “solução final” (MACHADO DA SILVA, 2002).

O Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de dezembro de 1986, que extinguiu o BNH, estabeleceu que as atividades do banco fossem absorvidas pela Caixa Econômica Federal, pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela Secretaria de Habitação do Ministério de Desenvolvimento Urbano (MDU). A secretaria do MDU ficou encarregada de administrar as aplicações de recursos na área de habitação de baixa renda; a Caixa Econômica e os bancos comerciais passaram a ser os agentes do crédito imobiliário; e o BNDES assumiu a responsabilidade pelos projetos de transporte urbano e saneamento básico, de natureza social. Houve, conseqüentemente, uma redução da produção habitacional baseada na construção dos grandes Conjuntos Habitacionais, que nas palavras de Pequeno⁶ (2008):

Tem-se assim o início de um processo denominado por Cardoso (2002) como a descentralização perversa, quando foi repassada às municipalidades a condução das políticas habitacionais. Desprovidas de um aparato institucional e de um marco legal que regulamentasse a realização de uma política municipal de habitação, orientadas por planos diretores que não retratavam a realidade dos conflitos que as mesmas tinham que enfrentar, carentes de recursos financeiros próprios e sem possibilidades de acesso às linhas de financiamento, resta aos municípios

⁶ PEQUENO, Renato. Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências. *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. <<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/275.htm>>

passar a enfrentar desafios no campo da habitação. Numa tentativa de periodização, com o sentido de visualizar as mudanças na forma como as políticas habitacionais de interesse social passaram a delinear as ações junto às áreas de favela, a forma e o conteúdo destas intervenções, bem como os atores que as protagonizam, são variáveis fundamentais. Para tanto, a mudança de olhar do poder público e da sociedade em relação ao favelado, como propõe Pasternak (1997), é nossa maior referência.

Essa transformação no sentido da política habitacional era um dos objetivos do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, constituído por uma rede de entidades populares, associações profissionais, organizações governamentais e outros setores organizados da sociedade civil, que exerceram significativa influência sobre os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. (SANTOS Jr., 2007). Refletindo essas pressões, a Constituição Federal de 1988 consagrou a função social da propriedade urbana, incorporou dispositivos para o controle da especulação imobiliária e estabeleceu o princípio do planejamento e da gestão democráticos das cidades.

2.2 POLÍTICAS HABITACIONAIS PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

2.2.1 Governo Fernando Collor / Itamar Franco

O período foi marcado pelo processo de redemocratização do país, com a aprovação de uma nova Carta Constitucional, em 1988. Essa Carta dedicou um capítulo para a Política Urbana, Capítulo II. Neste, os Artigos 182 e 183 tratam do Direito à Cidade e da Função Social da Propriedade. Além desse capítulo, a Constituição de 1988 aumentou a responsabilidade dos municípios em relação ao controle e gestão de seu território. Os Planos Diretores passaram a ter maior importância como instrumentos máximos da organização territorial municipal.

Na década de 1990, poucos Conjuntos foram construídos, mas dentro de uma lógica diferenciada da anterior, do BNH. Foi desenvolvido pelo Governo Federal, do presidente Fernando Collor de Mello, o Programa de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), uma primeira tentativa de inserir o mercado imobiliário privado na produção de Habitação de Interesse Social. Em Fortaleza, esses conjuntos continuaram se localizando na zona periférica da cidade (ARAGÃO, 2010). Entretanto, não foram em grande quantidade e conseqüentemente, não tiveram tanta relevância.

Ainda durante o conturbado governo Collor, aconteceram mudanças pouco expressivas no SFH (facilitação da quitação dos imóveis e a mudança no mecanismo de correção das prestações, e por programas na área da habitação popular). Com a extinção do Ministério do Interior passou para o controle do Ministério da Ação Social – o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) – lançado em 1990, consistia na construção, em caráter emergencial, de aproximadamente 245 mil unidades habitacionais em 180 dias, por meio da contratação de empreiteiras privadas. Propunha-se a apoiar financeiramente programas para construção de unidades e de ofertas de lotes urbanizados, para atendimento de famílias com renda até 5 salários mínimos, financiando a projetos de iniciativas de COHAB's, prefeituras, cooperativas, entidades de previdência, etc, objetivo este que não se concretizou. (AZEVEDO, 1995, p. 85). A atuação desse governo na área da habitação foi caracterizada por processos em que os mecanismos de alocação de recursos que passaram a obedecer preferencialmente a critérios clientelistas, característica do referido plano.

No curto período do governo de Collor (1990-1992), com o confisco das cadernetas de poupança, deu-se a estagnação na poupança e no FGTS, comprometendo severamente a política habitacional do Brasil. O Estado reduziu sua participação no mercado de terras, o que dificultou ainda mais o acesso das classes subalternas à habitação. A ausência do Estado acentuou-se cada vez mais, tendo em vista que o acesso à terra passou a ter como referência tão somente as leis de mercado. Em 1992, com o *impeachment* de Collor, toma posse o vice-presidente Itamar Franco.

Durante o governo Itamar Franco (1992-1994), foi lançado o Programa Habitar Brasil voltado para os municípios de mais de 50 mil habitantes, e o *Morar Município*, destinado aos municípios de menor porte. Os programas, apesar de denominações distintas, apresentavam as mesmas características básicas: ambos dependiam de verbas orçamentárias ou de recursos advindos do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF). Segundo Azevedo (1995, p. 88) “do ponto de vista político, os programas apresentaram um avanço quanto à gestão da política habitacional através dos conselhos e a constituição de fundos específicos para a habitação”. Do ponto de vista operacional, de redução do déficit habitacional, pouca efetividade.

2.2.2 Governo Fernando Henrique Cardoso

Já o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-1998) irá empreender uma reforma mais efetiva do setor, promovendo uma ampla reorganização institucional com a extinção do Ministério do Bem Estar Social e com a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), esfera que ficaria responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação (OLIVEIRA, 2000). Tais modificações são frutos da pressão ocorrida por partes dos diversos movimentos populares, em especial, do Movimento Nacional pela Moradia. No entanto, medidas adotadas por esse mesmo governo como, a extinção das Câmaras Setoriais da Construção e o veto à lei do Saneamento aprovada pelo Congresso Nacional, são sinais da forma autoritária de exclusão da participação popular. (GONÇALVES, 2000).

Nos anos 90, os movimentos populares de moradia que atuam no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR) apresentaram no Congresso Brasileiro, uma iniciativa popular subscrita por um milhão de eleitores, criando o Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Moradia Popular, com o objetivo de implantar uma política habitacional nacional para os extratos mais empobrecidos das classes subalternas.

O projeto continha a concepção de um sistema descentralizado e democrático, em que Estados e Municípios também deveriam constituir seus próprios Fundos de Moradia a serem geridos por Conselhos, com a participação popular. Para utilizar os recursos destes fundos, Estados e Municípios deveriam desenvolver programas de habitação de interesse social tendo como agentes promotores: as organizações comunitárias, associações de moradores e as cooperativas habitacionais populares ou de sindicatos. A população beneficiária seria aquela que vive em condições precárias de habitabilidade, em favelas, loteamentos clandestinos ou cortiços (SILVA, 2002, p. 157)

Nesse período a gestão da política pública na área de habitação sofreu considerável alteração. Os programas na área de habitação popular, agora sob o controle do Ministério do Bem-Estar Social, foram redesenhados e passaram a exigir a participação de conselhos gestores estaduais de política pública de habitação, com participação comunitária dos governos locais e uma contrapartida

financeira desses últimos aos investimentos da União.

Como destaca Pequeno (2008):

Diversos seriam os motivos que levaram às novas tentativas de recriar uma política nacional de habitação ampla o suficiente para atender às diferentes demandas, como a estabilidade econômica obtida desde meados dos anos 1990, a oferta de recursos das agências mundiais de financiamento, o setor privado da construção civil, sem contar nas ações dos movimentos sociais, melhores organizados e apoiados em novos instrumentos legais paulatinamente desenvolvidos. Mesmo a visão tecnocrática do governo federal colaborou a partir da contratação de estudos sobre o déficit habitacional, assim como trabalhos técnicos que simulam e comprovam a possibilidade de investimentos no setor habitacional de interesse social e para faixas econômicas imediatamente superiores.

A gestão das políticas públicas para habitação sofreu mudanças nos anos de 1990 e 1991. Durante esse período, os programas na área de habitação popular, agora sob o controle do Ministério do Bem-Estar Social, foram reestruturados passando a exigir a participação de conselhos com participação comunitária dos governos locais e uma contrapartida financeira desses últimos aos investimentos da União. Tais mudanças aumentaram significativamente o controle social e a transparência da gestão dos programas.

A nova Política Nacional de Habitação (PNH) do governo FHC, ainda na visão de Azevedo (1995), tem como vertentes a focalização das políticas públicas voltadas para a área habitacional no atendimento das camadas populacionais de baixa renda, que concentram cerca de 85% do déficit habitacional brasileiro, a necessidade de descentralizar e aumentar o controle social sobre a gestão dos programas federais de habitação, o reconhecimento, por parte do governo, de sua incapacidade de resolver sozinho o problema habitacional do país e da necessidade de tentar melhorar o funcionamento do mercado de moradias no Brasil e o reconhecimento de que as políticas públicas não devem negligenciar a grande parcela da população de baixa renda do país que trabalha no setor informal da economia e/ou habita moradias informais.

As ações e os programas dessa Política Nacional de Habitação podem ser divididos em: a) Atuação no financiamento (a fundo perdido ou subsidiado) a estados e municípios para a reurbanização de áreas habitacionais muito degradadas com melhoria das habitações existentes/construção de novas habitações e instalação/ampliação da infraestrutura dessas áreas, ocupadas principalmente pelas camadas populacionais de renda inferior a três salários

mínimos mensais, b) Atuação na provisão de financiamentos de longo prazo para a construção/melhoria de habitações destinadas principalmente à população de renda mensal até doze salários mínimos mensais e c) Políticas voltadas para a melhoria do desempenho do mercado habitacional, tanto na reformulação da legislação quanto no desenvolvimento institucional e tecnológico do setor (AZEVEDO, 1995).

O seguinte excerto⁷ é, de certa forma, uma referência direta à análise aqui estruturada: de continuísmos com redirecionamentos e inovações.

"Durante sua campanha pela reeleição, Fernando Henrique Cardoso chegou a anunciar a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano, uma superpasta que contaria com R\$ 40 bilhões, provenientes do Orçamento da União, de recursos da Caixa Econômica Federal e que, com acordos com a iniciativa privada, se dedicaria a combater os grandes déficits das áreas de habitação e saneamento. Saudado tanto por técnicos em urbanismo como por empresários do setor imobiliário esse 'Ministério da Moradia' - ou 'Ministério da Cidade' - passou a ser visto como uma possibilidade de, finalmente, o governo enfeixar as políticas de desenvolvimento urbano de forma mais integrada. Como já acontecera outras vezes, desde os tempos do regime militar, a superpasta foi motivo de muitos comentários, discussões e disputas entre os políticos aliados do Palácio do Planalto. Mas na hora em que teve de articular o xadrez ministerial para o seu segundo mandato, Fernando Henrique Cardoso abandonou a idéia. E o antigo projeto, tentado desde o fim dos governos militares, de fazer da questão urbana a grande prioridade da ação federal, novamente, ficou para o futuro" (ABRUCIO, 2005, p.63).

A citação trata de uma descrição do período do governo FHC, mais especificamente do começo do seu segundo mandato. Mostra que o governo possuía a noção de que a política urbana (habitacional) do país estava bastante enfraquecida e, que como remédio para retomada do assunto, estava a construção de um novo ministério – Ministério da Moradia ou Ministério da Cidade. Iniciado o governo do presidente Lula o que temos é exatamente a concretização do Ministério das Cidades, principal referência e base de todas as alterações que passam a surgir no setor a partir de então.

Apesar de não poder ligar a ideia de criação do Ministério das Cidades somente à gestão passada do presidente FHC, é possível afirmar que existia uma confluência de ideias.

⁷ ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, pp. 41-67, jun., 2005.

2.2.3 O surgimento da Emenda nº 26/2000: A moradia como direito humano fundamental

Em consonância com o Comentário Geral n. 04, de 12 de dezembro de 1991, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas – ONU, moradia adequada não é aquela que apenas oferece guarida contra as variações climáticas. Não é apenas um teto e quatro paredes. É muito mais: É aquela com condição de salubridade, de segurança e com um tamanho mínimo para que possa ser considerada habitável. Deve ser dotada das instalações sanitárias adequadas, atendida pelos serviços públicos essenciais, entre os quais água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo, pavimentação e transporte coletivo, e com acesso aos equipamentos sociais e comunitários básicos (postos de saúde, praças de lazer, escolas públicas, etc.).

A importância da moradia digna para todo e qualquer ser humano, de qualquer lugar, em qualquer época, foi reconhecida pelo principal Documento Internacional editado pelas Nações Ocidentais no segundo Pós-Guerra, marcando o início de uma nova fase da Ordem Internacional, sob o dístico da cooperação e da solidariedade. A referência é a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que inclui o direito à moradia digna em seu artigo XXV, nº. 01:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. (Grifei)

Em 6 de julho de 1992, por meio do Decreto nº 591, o Brasil ratificou o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos da ONU, fazendo-o ingressar na Ordem Jurídica Nacional com força de norma constitucional (Constituição do Brasil – 1988 – artigo 5º, §§ 2º e 3º). Esse Pacto (Tratado Internacional sobre direitos humanos), em seu artigo 11, prevê a obrigação do Estado brasileiro de proteger e promover o direito à moradia digna. A redação do dispositivo é a seguinte:

Art. 11. 1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes

tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Dessa forma, a habitação adequada deve estar em uma localização que permita acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e outras facilidades sociais. Isso é válido para grandes cidades, como também para as áreas rurais, em que os custos para chegar ao local de trabalho podem gerar gastos excessivos sobre o orçamento dos lares pobres. Similarmente, habitações não deveriam ser construídas em locais poluídos nem nas proximidades de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos habitantes

Na mesma data (06 de julho de 1992), por meio do Decreto nº 592, o Brasil ratificou o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos da ONU, o qual, em seu artigo 17, também prevê a proteção ao direito à moradia, ao dispor sobre a inviolabilidade do domicílio. Assim, ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais na sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais a sua honra e reputação.

No âmbito do Sistema ONU, o direito humano fundamental à moradia também está previsto em várias Convenções Internacionais de Direitos Humanos editadas para tratar de grupos vulneráveis: mulheres, crianças, idosos, refugiados, etc. Nesta toada, também dão suporte normativo de status constitucional ao direito à moradia digna, o artigo V, (e), iii), da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial⁸ (1965), o artigo 14.2 (h) da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher⁹ (1979), o artigo 21, item 1 e 3 da Convenção sobre os Direitos da Criança¹⁰ (1989).

No âmbito do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, da OEA – Organização dos Estados Americanos, o Brasil entabulou compromissos de proteger e promover o direito à moradia digna nos seguintes, fazendo-os ingressar como norma constitucional no Direito interno brasileiro. Em especial, os retratados nos artigos 11, 24 e 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica¹¹.

No Texto Magno editado em 05 de outubro de 1988, o direito à moradia

⁸ Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969.

⁹ Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002.

¹⁰ Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990.

¹¹ Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm> Acessado em 16/03/2015.

digna emerge da proclamação da dignidade da pessoa humana como fundamento da República do Brasil (artigo 1º, III), da inserção da moradia entre as necessidades básicas da pessoa humana a serem atendidas pelo salário mínimo (artigo 7º, IV), da competência comum da União, Estados, Distrito Federal, e Municípios para promover programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais (artigo 23, IX) – previsão esta que vem ao lado daquelas atinentes à garantia do direito à saúde e à educação -, da enunciação de que a casa é asilo inviolável do indivíduo (artigo 5º, XI), da competência da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação (artigo 21, XX), entre outros.

Para evitar qualquer dúvida interpretativa acerca da moradia como de natureza de direito social (e humano) fundamental – inclusive com função de direitos a prestações estatais – no segundo Governo de Fernando Henrique Cardoso 1999 a 2003), editou-se a Emenda Constitucional nº 26/2000, inserindo explicitamente a moradia no rol dos direitos sociais (artigo 6º da Constituição de 1988).

2.2.4 O Estatuto da Cidade

Sancionada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 — Estatuto da Cidade — vem regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que conformam o capítulo relativo à Política Urbana.

O artigo 182 estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, definindo que o instrumento básico desta política é o Plano Diretor.

O artigo 183, por sua vez, fixou que todo aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirirá o seu domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Este artigo abriu a possibilidade de regularização de extensas áreas de nossas cidades ocupadas por favelas, vilas, alagados ou invasões, bem como loteamentos clandestinos espalhados pelas periferias urbanas, transpondo estas formas de

moradia para a cidade denominada formal.

O Estatuto da Cidade¹² ao regulamentar as exigências constitucionais reúne normas relativas a ação do poder público na regulamentação do uso da propriedade urbana em prol do interesse público, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Além disso, fixa importantes princípios básicos que irão nortear estas ações.

O primeiro deles é a função social da cidade e da propriedade urbana. A Constituição Federal em seu artigo 5º, incisos XXII e XXIII, dispôs que é garantido o direito de propriedade em todo território nacional, mas também estabeleceu que toda propriedade atenderá a sua vocação social.

Alcança-se, com este importante princípio, novo patamar no campo do direito coletivo introduzindo a justiça social no uso das propriedades, em especial no uso das propriedades urbanas. E é o Estado, na sua esfera municipal, que deverá indicar a função social da propriedade e da cidade, buscando o necessário equilíbrio entre os interesses público e privado no território urbano.

Assim, a propriedade urbana, cujo uso, gozo e disposição pode ser indesejável ao interesse público e que, o sendo, interfere diretamente na convivência e relacionamento urbanos deverá, agora, cumprir sua função social.

Este princípio assegura que, daqui para frente, a atuação do poder público se dirigirá para o atendimento das necessidades de todos os cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, sempre observando as exigências fundamentais de ordenação da cidade contidas no Plano Diretor.

Para Barros (2010) o Estatuto da Cidade estabelece a gestão democrática, garantindo a participação da população urbana em todas as decisões de interesse público. A participação popular¹³ está prevista e, através dela, as

¹² O Estatuto da Cidade: comentado. The City Statute of Brazil: a commentary. Organizadores Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach. São Paulo. Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010. Disponível em <<http://www.ifrc.org/docs/idrl/947PT.pdf>>

¹³ Para Pogrebinski e Santos (2011), (...) diversas práticas participativas, impulsionadas pela Constituição de 1988 e pelos governos democráticos que se seguiram a ela – notadamente o governo Lula –, têm sido institucionalizadas de forma crescente no país (Avritzer, 2009; Dagnino e Tatagiba, 2007; Gurza Lavalle et alii, 2006). Tais práticas vão desde as já mais tradicionais, como o referendo e o plebiscito, até as menos conhecidas, como as conferências nacionais de políticas públicas, passando pela reestruturação e ampliação de experiências pré-existentes, como os conselhos nacionais de políticas, os conselhos gestores locais e as audiências públicas, sem prescindir da valorização de práticas menos afamadas, como as ouvidorias e as mesas de negociação e de

associações representativas dos vários segmentos da sociedade se envolvem em todas as etapas de construção do Plano Diretor — elaboração, implementação e avaliação — e na formulação, execução e acompanhamento dos demais planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano municipal. Está fixada, ainda, a promoção de audiências públicas. Nelas, o governo local e a população interessada nos processos de implantação de empreendimentos públicos ou privados, ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, podem discutir e encontrar, conjuntamente, a melhor solução para a questão em debate, tendo em vista o conforto e a segurança de todos os cidadãos.

Antiga reivindicação dos movimentos populares, a justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização é outro importante princípio presente no Estatuto que reafirma a obrigatoriedade do poder público de agir em prol do interesse coletivo.

Com este princípio busca-se a garantia de que todos os cidadãos tenham acesso aos serviços, aos equipamentos urbanos e a toda e qualquer melhoria realizada pelo poder público, superando a situação atual, com concentração de investimentos em determinadas áreas da cidade, enquanto sobre outras recaem apenas os ônus. Em geral, estas áreas, onde já não se realizavam investimentos,

diálogo.

Ao olhar-se para essas novas práticas democráticas, nota-se logo seu intuito comum de ampliar a participação dos cidadãos para além do exercício do direito de sufrágio. O principal pressuposto a nortear tais experiências, portanto, é o de permitir que os cidadãos envolvam-se de forma mais direta na gestão da coisa pública, em particular na formulação, execução e controle de políticas públicas. O efeito esperado com tais práticas, por sua vez, é o de permitir que o exercício da democracia não se esgote nas eleições, propiciando que os cidadãos manifestem suas preferências de uma forma não mediada por partidos e políticos profissionais e por meios outros que não o voto.

Isso tudo é verdadeiro. Mas há outras verdades que requerem ser explicitadas. Se as novas práticas democráticas ampliam a participação direta dos cidadãos, isso não significa que as instituições políticas tradicionais tenham se tornado menos aptas a representá-los. As práticas participativas fortalecem a democracia ao ampliar o papel dos cidadãos na mesma. Mas isso não se dá em detrimento da representação política e de suas instituições. Ao fortalecimento das formas participativas e deliberativas de democracia não corresponde, portanto, o enfraquecimento do governo representativo.

A relação entre, de um lado, a democracia representativa e, de outro, as experiências participativas e deliberativas não é, portanto, trivial. Sua elucidação é necessária a fim de evitar seja o oportunismo acadêmico, que tanto mal faz às ideias, seja o oportunismo político, que tanto dano causa às instituições. Aqueles que endossam o discurso da crise da representação política eventualmente engajam-se na defesa das modalidades participativas e deliberativas de democracia como meio de deslegitimar o Poder Legislativo, colocando em questão a sua real capacidade de expressar a soberania popular. Contudo, o surgimento de novos espaços democráticos, assim como de novos atores envolvidos na gestão da coisa pública, pode, por outro lado, ser encarado como forma de fortalecimento da representação política, e não como um sinal de enfraquecimento das suas instituições. p. 260-261.

coincidem com os setores urbanos ocupados pela população pobre, que permanecem, muitas vezes, “abandonadas” pelo poder público.

2.2.5 Programa Habitar Brasil/ BID¹⁴

No governo FHC, foram criadas novas linhas de financiamento habitacional, tomando como base projetos de iniciativa dos governos estaduais e municipais, com sua concessão estabelecida a partir de um conjunto de critérios técnicos de projeto e, ainda, da capacidade de pagamento dos governos locais. No entanto, os recursos a fundo perdido, oriundos do Orçamento Geral da União, que subsidiavam estas linhas de financiamento habitacional popular, tiveram uma utilização mais “frouxa”, sendo distribuídos, em grande parte, a partir de emendas de parlamentares ao Orçamento da União. Uma parcela deste recurso foi também distribuída através do Programa Comunidade Solidária.

Ainda no governo FHC, foram instituídos vários programas, como por exemplo: Carta de Crédito Individual e Associativismo, e se deu continuidade a outros, como: Pró-Moradia e Habitar Brasil criados no Governo Itamar Franco. Embora bastante parecidos, os dois programas focados apresentavam algumas diferenças importantes. A principal diz respeito às fontes de recursos. Enquanto o Habitar - Brasil era financiado com recursos do OGU, o Pró-Moradia era financiado por um fundo gerado a partir de contribuições mensais compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

No segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) a área da habitação, através do Programa Habitar Brasil, passa a receber financiamento internacional do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa Habitar Brasil passa a ser denominado Programa Habitar Brasil/BID (HBB), tendo a CEF como agente técnico e financeiro para fazer a análise de elegibilidade dos projetos, mas, de acordo com Brakarz¹⁵ (2002^a, p.115):

¹⁴ Prefeitura Municipal de Fortaleza. Comissão de Implantação de Projetos Habitacionais de Interesse Social e Infraestrutura Urbana – COMHAB/UEM. Programa Habitar Brasil/BID, Projeto Jurídico – Volume II – fevereiro de 2002.

¹⁵ BRAKARZ, José. **Ciudades para todos: la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios** / por José Brakarz con Margarita Greene y Eduardo Rojas. p. 109. 2002. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/418/Ciudades%20para%20todos.pdf?sequence=2>>

El HBB ha enfrentado grandes dificultades en su inicio, sobre todo por la complejidad de su mecanismo operativo. El proceso de ejecución requiere la participación de tres niveles de gobierno y de un banco federal. Todo este esquema multiplica los pasos burocráticos, lo cual contribuye a la lentitud de ejecución. La enseñanza que de esto se deriva es que los programas de mejoramiento de barrios son acciones eminentemente locales, y por lo tanto los mecanismos de ejecución deben ser diseñados de tal manera que faciliten el acceso de los municipios elegibles a los recursos.

Excetuando-se os financiamentos internacionais como o do programa Habitar Brasil/BID, gerenciado pelo governo federal e que redistribuiu recursos a nível municipal, os empréstimos habitacionais estiveram limitados à atuação do setor privado, através do programa de Arrendamento Residencial, ou aos empréstimos individuais, como o programa Carta de Crédito. Em ambos os casos, não se atingiu o objetivo principal de atender às populações de menor poder de renda.

2.3 GOVERNOS DO PT: LULA E DILMA

No Brasil, até o final dos anos 1970, grande parte dos programas e políticas desenvolvidos para o equacionamento do problema das favelas tinha como premissa a remoção total desses assentamentos. As remoções tiveram resultados desastrosos, com transferência das famílias para conjuntos habitacionais localizados nas periferias distantes e desprovidos de qualquer tipo de infraestrutura. Com o processo de redemocratização, multiplicaram-se pelo país experiências de urbanização de favelas com manutenção da população no próprio local, garantindo a propriedade da terra para essas famílias.

No decorrer dos anos, esses projetos foram aprimorados e passaram a contemplar também ações socioeducativas e de geração de emprego e renda. Superar tais problemas exige políticas sociais articuladas e integradas, conferindo à política urbana um papel central, com ações executadas na mesma velocidade em que crescem as cidades e as necessidades sociais. Nesse contexto, a criação do Ministério das Cidades, em janeiro de 2003, traduz não apenas um novo arranjo institucional, mas uma mudança de postura para se enfrentar as questões relacionadas ao desenvolvimento urbano no país. A criação de uma instância específica, responsável pela formulação e coordenação das políticas nacionais de

habitação, saneamento, mobilidade, trânsito e transporte urbano, coloca na pauta as demandas do movimento popular por uma política urbana participativa e, em primeiro plano, a preocupação do Governo Federal com as cidades brasileiras.

Assim, em 1º de janeiro 2003, dia da posse do presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, foi criado o Ministério das Cidades, o que se constituiu um fato inovador na política urbana, na medida em que superou o recorte setorial da habitação, do saneamento e dos transportes (mobilidade) e trânsito, para integrá-los levando em consideração o uso e a ocupação do solo.

A definição de atribuições do Ministério leva em consideração a Constituição promulgada em 1988 que remete aos municípios a competência sobre o uso e a ocupação do solo. No campo da regulação, em 2001, nova perspectiva é lançada sobre a questão da habitação. Baseada na noção do direito à cidade¹⁶, no sentido de concretização da função social da propriedade, considerando ainda o direito de acesso à terra e infraestrutura urbana e social, é aprovada a Lei nº 10.257/2001, intitulada Estatuto da Cidade. O Estatuto da Cidade regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que trata da Política Urbana e foi objeto do primeiro projeto de Lei de Iniciativa Popular, reivindicado pelos movimentos sociais de luta por moradia e pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana. O Planejamento urbano, vinculado à aplicação do Estatuto da Cidade, assim como a orientação da política fundiária e imobiliária, são atribuições municipais, desde que não interfiram em aspectos do meio ambiente, protegidos por legislação.

¹⁶ Os debates ligados à temática urbana nos últimos anos vêm trazendo a discussão a respeito do direito à cidade. Nos termos de Lefebvre, a cidade é concebida como um campo de disputas e de lutas entre diferentes classes sociais, sendo que a vida em comunidade possibilitada pela cidade não impede estas lutas, mas na realidade as potencializa. Para o autor, estes conflitos sociais reforçam o sentimento de pertencimento que os diferentes grupos possuem em relação ao meio urbano em que habitam: “Esses grupos rivalizam no amor pela sua cidade” (Lefebvre, 2008: 13). O direito à cidade, ao que indica a literatura, não é equivalente ao direito à moradia; é muito mais amplo e complexo, pois considera a localização do indivíduo no sistema urbano em seu conjunto e a possibilidade de acesso às melhores localizações da cidade. Não por acaso, o direito à cidade é muitas vezes associado pela literatura acadêmica (e pelos próprios ativistas sociais) ao direito de morar nas áreas centrais, visto que os centros históricos das grandes cidades possuem uma ampla gama de equipamentos coletivos e infraestrutura urbana, em comparação às áreas periféricas. Nesta perspectiva, vale mencionar que a cidade é espaço de lutas e conflitos entre o capital e o trabalho, cuja forma específica se realiza em torno do ambiente construído (Maricato, 1994). Na produção da habitação, não definida apenas como o abrigo, mas considerando-a como um elemento inserido no espaço que define seu valor de uso, produz-se a cidade e essa disputa assume preços que o modo de produção capitalista investe nas mercadorias produzidas, sendo a casa própria também uma delas. Assim, como resposta às condições sociais da sociedade moderna, surge a necessidade de um novo direito: “O *direito à cidade* não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como *direito à vida urbana*, transformada, renovada” (Lefebvre, 2008).

Ainda no ano de 2003, foi realizada a Conferência Nacional das Cidades¹⁷, de cujos debates foi possível elaborar e aprovar, em 2004, o texto da Política Nacional de Habitação. Para sua execução, deveria estar relacionada ao Sistema Nacional de Habitação (SNH) e os Subsistemas de Habitação de Interesse Social e o de Habitação de Mercado, responsáveis, respectivamente, pelo atendimento de população de baixa renda e do mercado privado de habitação.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social pretende, entre outros objetivos, viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável. Cabe ao Sistema Nacional, presidido pelo Ministério das Cidades, a centralização de todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, dando-lhes maior coerência e mais eficiência. Ao Fundo de Habitação, de natureza contábil, cabe centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do Sistema, enquanto que o Conselho Gestor, uma reivindicação

O Programa Habitar Brasil/BID, gerido pelo Ministério das Cidades por meio de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento, foi uma dessas experiências que buscam resolver o problema da habitação de forma integrada com diversos setores. O Programa Habitar Brasil/BID (HBB) foi, desse modo, idealizado como um projeto para financiamento de obras e ações nas capitais ou municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos. Firmado em setembro de 1999, ainda no governo FHC, o acordo de empréstimo entre a União e o BID criou o aparato normativo e orçamentário necessário. Ficou formatado, assim, o HBB, com os seguintes objetivos¹⁸:

- a) Contribuir para elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias, predominantemente daquelas com renda mensal de até três salários mínimos, que residam em assentamentos subnormais¹⁹ localizados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais;

¹⁷ Conforme Regulamento aprovado pela Coordenação Executiva Nacional, Portaria nº 170, de 26 maio de 2003. Disponível em <
http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades/regulamento_1_conferencia_cidades.pdf>

¹⁸ BRASIL. Ministério das Cidades, Programa Habitar Brasil/BID, 2007

¹⁹ A habitação subnormal é uma das manifestações mais evidentes da grande desigualdade social existente no país. No entanto, apesar da magnitude do problema, sabe-se de forma incompleta e insatisfatória seus contornos e exatas proporções, por falta de indicadores mais adequados. Isso, por um lado, dificulta a formulação de políticas públicas mais apropriadas a cada situação e, por outro,

b) Estimular os governos municipais a desenvolver esforços para atenuar os problemas dessas áreas, tanto nos efeitos quanto nas causas, inclusive as institucionais que os originam; e

c) Aprofundar o conhecimento setorial dos problemas de habitação e infraestrutura urbana do país.

Para atingir esses objetivos, o programa foi dividido em dois subprogramas cujas ações são interdependentes e de execução simultânea:

a) Subprograma de Desenvolvimento Institucional de Municípios (DI), com o objetivo de capacitar as prefeituras em todos os aspectos pertinentes à gestão do setor habitacional urbano, e desenvolver ações de capacitação e estudos setoriais de interesse, no âmbito da política nacional; e

b) Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS), que trata da implantação e execução de projetos integrados para urbanização de assentamentos subnormais.

Segundo BRASIL²⁰ (2013), nesse período aconteceram algumas intervenções em favelas, através do programa Habitar Brasil BID (HBB). O HBB caracterizou-se pela urbanização de favelas, e não pelo reassentamento, como vinha acontecendo nos anos anteriores. Em Fortaleza, poucas foram as favelas contempladas pelo programa, e a escolha dessas não se deu de acordo com a priorização em relação à precariedade, mas sim, seguindo uma lógica de interesse do mercado imobiliário e demais políticas públicas municipais, como a política de turismo. Ou seja, foram beneficiadas favelas que se localizavam em áreas privilegiadas, ou no caminho turístico.

Na cidade de Fortaleza a então Fundação para o Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR, criada pela Lei nº 8.810, de 30 de dezembro de 2003, na gestão do então Prefeito Juracy Magalhães, segundo informações de servidores e técnicos que militavam na área da política de habitação

confunde e impede uma cobrança mais eficiente, pelas lideranças sociais, sobre a ação do governo nesse setor. Levantamentos efetuados a partir dos roteiros para elaboração do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS) em 106 municípios demonstram que cerca de 24% dos domicílios, aproximadamente 2,8 milhões, são caracterizados como subnormais, por se encontrarem em favelas ou assentamentos clandestinos, ou por sua localização em cortiços ou outras formas não enquadradas nas situações mencionadas. BRASIL. Ministério das Cidades, Programa Habitar Brasil/BID, 2007. p. 25

²⁰ BRASIL, Amíria Bezerra. O lugar dos excluídos: um olhar sobre a política urbana e habitacional de Fortaleza ao longo dos séculos XX e XXI—mudanças e permanências. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 15, 2013.

da Comissão de Implantação de Projetos Habitacionais de Interesse Social e Infraestrutura (COMHAB), surgiu, por excelência, para garantir o repasse de recursos destinados à implantação do Projeto piloto de Urbanização da Lagoa do Opaia, por meio do Programa Habitar Brasil, cuja área de intervenção do Parque Lagoa do Opaia, criado pelo Decreto Municipal nº 4.483 de 18 de junho de 78, estava sendo ocupado irregularmente por 135 famílias²¹, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que tinha como exigência a criação de uma UEM – Unidade Executora do Município,.

A área de reassentamento²² das famílias atingidas pelo Programa tratou-se de três terrenos pertencentes à: Espólio de Pedro de Alcântara Maia Ferreira, parte da Transcrição nº 24.679, do Cartório de Registro Imobiliário – 2ª Zona, desapropriado pelo Decreto nº 001, de 30/07/2001; Espólio de Maristela Ferreira Marinho, parte da transcrição nº 24.182 do Cartório de Registro Imobiliário – 2ª Zona, desapropriado pelo município de Fortaleza através do Decreto nº 11.002, de 30/07/2001; e, Espólio de Arnaldo Neves, parte da transcrição nº 29.460, do Cartório de Registro Imobiliário – 2ª Zona, desapropriado pelo município através do Decreto nº 11.003, de 30/07/2001.

Conforme a tabela abaixo, o Projeto Piloto da Lagoa do Opaia que contemplou 715 famílias, superando as 135 famílias inicialmente cadastradas, juntamente com a Comunidade Maravilha e a Comunidade Gato Morto, se destacavam como um dos maiores projetos de urbanização de favelas com recursos Internacionais até então desenvolvidos pelo HBB na cidade de Fortaleza.

²¹ Programa Habitar Brasil/BID. Prefeitura Municipal de Fortaleza, Projeto de Urbanização da Lagoa do Opaia, COMHAB/UEM, Produto II, Hierarquização Final das áreas de Risco. 2001.

²² Programa Habitar Brasil/BID. Prefeitura Municipal de Fortaleza, Projeto de Urbanização da Lagoa do Opaia, COMHAB/UEM, Volume II. 2002.

Tabela 02 – Destaque das Comunidades Contempladas Pelo HBB em Fortaleza

HABITAR BRASIL/BID - SUBPROGRAMA DE ASSENTAMENTOS SUBNORMAIS CONTRATOS FIRMADOS - POSIÇÃO DE JUNHO/2006 HABITAR BRASIL/IDB – SLUM UPGRADING SUBPROGRAM SIGNED CONTRACTS – JUNE 2006 POSITION								
Nº	UF State	Município Municipality	Projeto Project	Número do contrato do repasse / Transfer Contract No.	Famílias Families	Investimento Investment	Repasso União/BID Transfer Union/IDB	Contrapartida Counterpart
Total					89.387,00	1.078.421.413,35	804.318.422,91	274.102.990,44
1	AC	Rio Branco	Mocinha Magalhães	137947-20	773	12.848.114,62	10.920.897,43	1.927.217,19
2	AL	Arapiraca	Conjunto Jardim das Paineiras	137884-76	581	10.485.061,00	8.940.612,00	1.544.449,00
3		Maceió	Denisson Menezes	127315-79	564	7.764.615,00	7.112.395,00	652.220,00
4		Maceió	Denisson Menezes - 2.ª etapa	145950-53	118	2.149.150,00	1.825.110,00	324.040,00
5		Rio Largo	Mutirão da Cidadania	139377-73	882	4.444.741,00	4.000.000,00	444.741,00
6	BA	Salvador-GE	Alagados IV e V	118265-83	1.157	13.653.670,83	10.084.601,28	3.569.069,55
7		Salvador-GE	Alagados IV e V - 2.ª etapa	138818-81	1.423	14.627.438,00	9.966.361,00	4.661.077,00
8		Salvador-GE	Alagados VI - 3.ª etapa	000431-54	2.156	11.744.237,00	9.000.000,00	2.744.237,00
9		Santo Amaro	Candolândia	000423-80	1.280	13.265.510,00	11.000.000,00	2.265.510,00
10		Camaçari	Nova Vitória - 1ª etapa	138816-63	362	3.011.368,00	2.556.544,00	454.824,00
11		Camaçari	Nova Vitória - 2.ª etapa	000430-38	515	3.084.262,00	2.383.889,00	700.373,00
12		Candelas	Comunidade Invasão do Estádio	150818-37	314	2.856.178,00	2.570.560,00	285.618,00
13		Feira de Santana	Fonte de Lili	138327-40	226	3.178.323,00	2.575.238,00	603.085,00
14		Ilhéus	Alto do Teotônio Vilela - 1ª etapa	138817-77	385	4.706.544,00	3.999.621,00	706.923,00
15		Itabuna	Comunidade Bananeira	000331-38	236	5.842.850,00	5.215.044,00	627.806,00
16		Jequié	Comunidade do Alto da Bela Vista	138687-05	523	4.043.613,82	3.652.407,23	391.206,59
17		Lauro de Freitas	Vila Nova do Portão	147058-89	828	10.351.910,00	9.316.718,00	1.035.192,00
18		Simões Filho	Comunidade Diácono	138334-32	201	1.971.188,88	1.795.697,41	175.491,47
19	CE	Fortaleza- GE	BR116 Mangue/Gato Morto	124229-59	471	7.121.989,04	4.654.659,00	2.467.330,04
20		Fortaleza/CE	Lagoa do Opala	137439-73	715	13.544.855,00	10.474.999,00	3.069.856,00
21		Fortaleza	Favela Maravilha	000422-65	641	15.706.719,00	11.000.000,00	4.706.719,00

Fonte: Brasil. Ministério das Cidades, Programa Habitar Brasil/BID, 2007.

Uma inovação importante do HBB é a associação das intervenções urbanas com o componente de apoio técnico e financeiro para aperfeiçoar, modernizar e capacitar as prefeituras. A meta é melhorar a atuação local na solução dos problemas urbanos e habitacionais das cidades, como pré-requisito para o acesso aos recursos destinados às obras e ao social. A estratégia de se estabelecer que os municípios só teriam acesso aos recursos para urbanização de assentamentos à medida que avançassem nas ações de desenvolvimento institucional constitui ponto estrutural do programa. Por outro lado, está aberta a possibilidade para que sejam desenvolvidas somente ações de desenvolvimento institucional.

A execução de projetos integrados de urbanização é outra característica importante, pois equipes multidisciplinares atuam em conjunto no trato de diversos aspectos da questão urbana, nas áreas ambiental, social, fundiária e de engenharia. Os projetos, necessariamente, contemplam ações, obras e serviços que proporcionam a superação das condições de subnormalidade dos assentamentos habitacionais irregulares, carentes de serviços públicos essenciais, incorporando-os à cidade formal, resultando, ao final, em intervenções de urbanização sustentável.

Ademais, nenhum outro programa da esfera federal traz, na sua concepção, o destaque e a relevância para o componente social como este. A participação ativa da comunidade local, desde o planejamento da proposta até a conclusão das obras e, um ano após, a ocupação, são pontos basilares para o sucesso da intervenção. Para tanto, são executados projetos de apoio, orientação e mobilização da comunidade, de capacitação profissional, de geração de trabalho e renda, e de educação sanitária e ambiental, com o apoio dos profissionais do Serviço Social que fazem parte da estrutura da prefeitura, vinculadas à HABITAFOR, parte importante e obrigatória na condução do programa HBB financiado pelo BID.

2.3.1 Programa Minha Casa Minha Vida

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) foi instituído pela Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005 e tinha como objetivo principal implementar políticas e programas que promovessem o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, que compunham a quase totalidade do déficit habitacional do País. A Lei nº 11.124 também instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, que em 2006 centralizou os recursos orçamentários dos programas de Urbanização de Assentamentos Subnormais e de Habitação de Interesse Social, inseridos no SNHIS.

O Programa de Aceleração de Crescimento²³ (PAC) do governo federal, que em um ano de existência não cumpriu nem metade das metas previstas que era de financiar 2 milhões de moradias até o fim do ano de 2007, sendo que os recursos destinados a esse programa eram de 34 bilhões de reais.

Com a Lei 11.977, de junho de 2009, foi constituído o Programa Minha

²³ O Programa de Aceleração do Crescimento foi criado em 27 de janeiro de 2007, através do Decreto nº 6.025, representava um novo modelo de planejamento, gestão e execução do investimento público, articulando projetos de infraestrutura públicos e privados e medidas institucionais para aumentar o ritmo de crescimento da economia com vista à modernizar a infraestrutura, melhorar o ambiente de negócios, estimular o crédito e o financiamento, aperfeiçoar a gestão pública e elevar a qualidade de vida da população. Era também um instrumento de inclusão social e de redução das desigualdades regionais. Suas ações e obras gerariam empregos que garantiriam renda e consumo para milhares de trabalhadores e suas famílias. Em uma das suas vertentes estava a habitação. Com a promessa de reduzir o déficit habitacional e garantir o acesso à casa própria melhorando a qualidade de vida da população foram os objetivos que norteavam as ações do PAC Minha Casa, Minha Vida que tinha como proposta a construção de 2 milhões de unidades, a maior parte (60%) para famílias com renda mensal até R\$ 1.395. Outra frente do PAC Minha Casa, Minha Vida previa transformar favelas em bairro populares. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/>>

Casa Minha Vida – PMCMV I, que teria como sustentáculo financeiro de execução a Caixa Econômica Federal (CEF). Sofreu alterações da medida provisória nº 510/2010, convertida, em 16 de junho 2011, na Lei 12.424. Nessa primeira fase, buscou criar condições de atendimento a famílias com renda até 10 salários mínimos, sendo prioridade as classes com menores faixas de renda, responsáveis pela maior parte do déficit habitacional. A meta inicial previa a construção de um milhão de moradias, totalizando um investimento de R\$ 34 bilhões, sendo R\$ 25,5 bilhões provenientes do Orçamento Geral da União e R\$ 8,5 bilhões do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (IPEA, 2011). De acordo com Andrade (2012), a meta foi escalonada da seguinte forma: até 3 salários mínimos seriam construídas 400.000 moradias, entre 3 e 6 salários mais 400.000 unidades e de 6 a 10 salários 200.000 unidades. Segundo Bonduki (2009: p. 14) esse desenho do Programa é pouco expressivo para aqueles que são mais necessitados, enquanto que para os outros grupos, em que o déficit é reduzido, a meta proposta pode não só zerar suas necessidades como atender à demanda demográfica ou, até mesmo, financiar uma segunda moradia, apesar de tamanho insucesso²⁴ já existe a versão dois desse programa (PAC 2)

Com a medida provisória nº 510/2010, o PMCMV foi incluído ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e seus recursos foram ampliados, com previsão de aporte de recursos da ordem de “125 bilhões de reais, sendo 72,6 bilhões de reais orientados aos subsídios e 53,1 bilhões de reais para os financiamentos” (ANDRADE, 2012, p. 53).

O pacote habitacional “Minha Casa Minha Vida” foi lançado em 2009, como forma de acelerar as ações do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) no setor habitacional, e *“foi apresentado como uma das principais ações do governo em reação à crise econômica internacional e também como uma política social de grande escala”* (SHIMBO, 2010, p.56). As habitações para famílias com renda de até três salários mínimos contemplam a aquisição de

²⁴ A primeira etapa do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) pareceu cumprir, pelo menos no papel, a meta de oferecer, entre 2009 e 2011, um milhão de casas à população com renda de até dez salários mínimos. De acordo com relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), até o fim de 2010, pouco mais de um milhão de contratos para a construção ou financiamento de unidades habitacionais já haviam sido firmados, ou 100,4% da meta do programa. No entanto, do total de casas e apartamentos contratados, até o momento 238 mil (23%) foram entregues. Disponível em <http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1695%3Adesafios-para-a-politica-habitacional-2o-etapa-do-programa-minha-casa%20minhavid&catid=43%3Anoticias&Itemid=114&lang=pt#> Acessado em 29/07/2016.

empreendimentos na planta, pelo fundo especialmente criado pelo pacote, com subsídios entre 60 e 90% do valor do imóvel. Os empreendimentos precisam seguir as duas tipologias predefinidas pela CEF, quais sejam: casa térrea (com 35m²) ou apartamento (42m²). Esse programa pretende construir um milhão de moradias, distribuídas de acordo com o déficit habitacional do país: 90,9% para quem recebe de 0 a 3 salários mínimos; 6,7% para quem recebe de 3 a 6 salários mínimos; 2,4% para quem recebe de 6 a 10 salários mínimos (HIRATA, 2009).

A participação das prefeituras no PMCMV se dará principalmente pela atuação delas na regularização fundiária dos assentamentos urbanos que, conforme o artigo 46 da Lei nº 11.977, consiste num conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização dos assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a: garantir o direito à moradia; desenvolver as funções sociais da propriedade urbana; e preservar o equilíbrio ambiental da construção.

Compete também às prefeituras a disponibilização de terrenos para a construção dos empreendimentos habitacionais, pela doação do terreno ao programa e futura entrega deste a uma construtora, após seleção e análise de risco, para a construção dos imóveis. Acrescente-se ainda, que as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que são parcelas de área urbana destinadas à moradia de baixa renda, sujeitas a regras específicas de ocupação e uso do solo, também podem ser disponibilizadas para o programa.

Quanto aos cartórios de registro de imóveis, a Lei nº 11.977 determinou a redução no valor das custas e dos emolumentos cartorários conforme a faixa de renda, sendo que as famílias com renda mensal de até três salários mínimos são isentas do pagamento; além disso, ela determina o registro eletrônico das escrituras públicas nos padrões da Infraestrutura de Chaves Públicas (ICP).

No governo Dilma houve uma continuidade da proposta do PMCMV, sem grandes alterações, o PMCMV II procurou ampliar o universo dos beneficiários. O Programa Minha Casa Minha Vida II, instituído pela Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011, conversão da MP nº 514/2010, foi iniciado no governo de Dilma Rousseff, com um prazo de duração previsto para 3 anos e com a meta de construção de 2 milhões de unidades habitacionais.

Para essa segunda etapa, 60% das unidades seriam destinadas às

famílias com menor faixa de renda, até R\$ 1.600,00; 30% para a segunda faixa, entre R\$ 1.600,00 e R\$ 3.100,00; e 10% para a última faixa, R\$ 3.100,00 a R\$ 5.000,00. O Programa passa a ser operacionalizado, portanto, com três faixas de renda e não quantidade de salários mínimos, como ocorreu em sua primeira edição (IPEA, 2011). Os recursos do PMCMV II foram divididos por regiões do país seguindo as estimativas aproximadas do déficit habitacional²⁵ em cada uma dessas regiões: 37% para o Sudeste; 34% para o Nordeste; 12% para o Sul; 10% para o Norte; e 7% para o Centro-Oeste.

Em 2016 foi novamente modificado o Programa, sem iniciado o PMCMV III. A lei nº 13.274, de 26 de abril de 2016, que criou a garantia de ressarcimento ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em caso de dívidas com prestações de residências do Minha Casa Minha Vida financiadas parcialmente com recursos do fundo, foi a inovação da terceira fase do PMCMV. Em caso de inadimplência, quem cobrirá o rombo será o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). A lei é originária da Medida Provisória nº 698/2015. A nova modalidade se chama Faixa 1- FGTS e utilizará recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, com a proposta de reduzir ainda mais o déficit habitacional.

Com relação ao déficit habitacional brasileiro, este é objeto de estudos técnicos realizados pela Fundação João Pinheiro (FJP), de Belo Horizonte. Seus trabalhos nessa área encontram-se na série de estudos denominada Déficit habitacional no Brasil e são baseados em duas definições de déficit habitacional, derivadas da diferença entre os conceitos de quantidade e de qualidade.

O trabalho da FPJ (2007) classificou o déficit habitacional no Brasil em dois tipos: a) déficit por reposição de estoque; e b) déficit por incremento de estoque. O primeiro se refere à existência de domicílios rústicos, sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, que, apesar de ser um tipo de “moradia”, representam um grave risco para seus moradores. O segundo diz respeito aos domicílios improvisados, ou seja, aqueles que servem como moradia alternativa: pontes, viadutos, carros abandonados, barcos e até cavernas, dentre outros. Essa classificação de déficit habitacional engloba, subjetivamente, dois tipos de percepção: o fato de que existe no país um déficit qualitativo (por reposição de

²⁵ Cartilha PMCMV. Disponível em <
http://www.sedhab.df.gov.br/mapas_sicad/conferencias/programa_minha_casa_minha_vida.pdf>
Acessado em 15/09/2016.

estoque) e um déficit quantitativo (por incremento de estoque). Essa diferenciação foi importante para a estruturação do Programa Minha Casa Minha Vida, buscando solucionar, da melhor maneira possível, tanto o déficit por reposição de estoque quanto o déficit por incremento de estoque.

3 O BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO E SUAS POLÍTICAS HABITACIONAIS

O Brasil contemplou diversos programas habitacionais que no decorrer de sua execução desviaram de seu propósito inicial e não atenderam prioritariamente a classe de baixa renda, sendo essa realidade refletida diretamente no grande déficit habitacional existente. O problema não esteve apenas limitado a estrutura de tais programas, mas também a sua execução.

O BID iniciou, na década de 1990, financiamentos de programas habitacionais no Brasil de forma mais incisiva. Nesse período, a sua ação passou a ser efetivada em parceria direta com os governos locais. As ações executadas pelo BID passaram a ter como foco as necessidades mais emergentes das instâncias locais relacionadas à questão habitacional. Tal ação, pautava-se no financiamento multisetorial de urbanização, especialmente relacionados à assentamentos precários, onde as questões urbanísticas são associadas a projetos socioeconômicos que focam, além da integração dessas áreas com o seu entorno, a elevação das condições econômicas da população com iniciativas de geração de emprego e renda. Outro objetivo passou a ser a reestruturação do setor público a partir da capacitação e desenvolvimento institucional dos órgãos responsáveis pelas políticas habitacionais locais.

3.1 CRIAÇÃO DO BID E UMA BREVE SINTESE DE SUAS POLÍTICAS HABITACIONAIS

O surgimento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) pode ser melhor compreendido tendo-se em conta o cenário sócio-político mundial e latino-americano da década de 1950, pautado pela oposição Estados Unidos X União Soviética expressada na Guerra Fria²⁶. Tal cenário parece ter mobilizado as elites latino-americanas alinhadas aos Estados Unidos da América - EUA na busca de uma instituição regional, capaz de prover um financiamento complementar ao de outras agências internacionais, que possibilitasse a aceleração do desenvolvimento econômico capitalista na região e afastasse as ameaças de revolução social. Além

²⁶ Fonte: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/PoliticaExterna/CenarioGuerraFria>>

disso, o temor, no contexto da Guerra Fria, de expansão do comunismo, levou os EUA a apoiar a ideia de promover vínculos econômicos mais próximos através de um banco regional. O Banco foi criado formalmente em 1959, quando a Organização dos Estados Americanos (OEA) elaborou o Convênio que estabelece o Banco Interamericano de Desenvolvimento. A data oficial de sua criação²⁷ foi 29 de dezembro de 1959.

O BID tem por objetivo estatutário prover assistência financeira aos países mutuários da América Latina e Caribe. Nestes países, várias entidades podem tomar empréstimos diretamente ao Banco, desde que possuam garantias governamentais, incluindo governos nacionais, provinciais, estaduais e municipais, além de instituições públicas autônomas e organizações da sociedade civil. O Convênio Constitutivo²⁸ foi assinado por vinte países latino-americanos e os EUA, inclusive Cuba, que após o início de seu processo revolucionário não ratificou o acordo e conseqüentemente não veio a tornar-se membro. Em 1992, outros sete países juntaram-se ao Banco, que tem atualmente 47 membros mutuários e não-mutuários. São membros mutuários do BID: Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Os não-mutuários são: Alemanha, Áustria, Bélgica, Canadá, República da Coreia, Croácia, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Israel, Itália, Japão, Noruega, Países Baixos, Portugal, Suécia, Suíça e Reino Unido.

As ações do Banco Interamericano de Desenvolvimento no apoio a políticas habitacionais para a população de baixa renda remontam aos anos 1960, com empréstimos que inicialmente focalizavam a construção de unidades prontas, geralmente realizadas por agências nacionais de habitação, posteriormente alocadas aos beneficiários dos programas. No período de 1961-1970, o BID financiou 43 projetos habitacionais, desembolsando aproximadamente US\$350 milhões (ROJAS, 1995)²⁹.

²⁷ Fonte: <<http://www.iadb.org/pt/earchives/earchives-historia-do-bid,8652.html>>

²⁸ Fonte: <<http://www.iadb.org/leg/Documents/Pdf/Convenio-por.Pdf>>

²⁹ ROJAS, Eduardo. *The IDB in Low-Cost Housing: The First Three Decades*. Operation Policy Division. Strategic Planning and Operational Department. *Inter- American Development Bank*. Fev. 1995. Disponível em:

<<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/715/The%20IDB%20in%20Low-Cost%20Housing%3A%20%20The%20First%20Three%20Decades.pdf?sequence=1>>

Segundo Mayo (1999)³⁰, outros problemas sistêmicos caracterizaram esta primeira geração de projetos financiados pelo Banco: a recuperação do custo era baixa, a inadimplência dos beneficiários era alta e os déficits financeiros das agências responsáveis pelas políticas habitacionais exigiam constante injeção de recursos externos para a manutenção dos programas. Segundo o mesmo autor, as experiências negativas com tais programas habitacionais na década de 1960 não foram exclusividade do BID, pois também o Banco Mundial enfrentou problemas semelhantes, o que deixou claro a necessidade de se buscarem meios alternativos que fossem capazes de dar suporte às políticas habitacionais dos países-membros.

Partindo de uma média aproximada de cinco empréstimos por ano durante o período 1961-1970, a década seguinte presenciaria a quase total retirada do BID da área habitacional, com apenas três empréstimos, sendo que em dois deles o financiamento à habitação era apenas um dentre vários componentes (MAYO, 1999). Posteriormente, o Banco mudou sua abordagem para a área habitacional, deixando de financiar unidades prontas e concentrando esforços nos lotes urbanizados (“sites and services”). A nova diretriz, consolidada nos anos 1980, consistia no financiamento de ações que envolviam a provisão de água potável, esgotamento sanitário, arruamento, drenagem e eletricidade, serviços que estariam disponíveis para os moradores que viriam a construir suas casas a partir dos lotes, dotados de dimensões reduzidas. As casas eram geralmente construídas em regime de mutirão, autoconstrução e outros mecanismos semelhantes (ROJAS, 1995).

Além dos lotes urbanizados, e funcionando em moldes similares, havia também, a partir da década de 1980, projetos de melhoramento de assentamentos (“settlement upgrading projects”). Ao invés de subdividir em lotes e prover de serviços urbanos em terras virgens, tais projetos procuravam urbanizar assentamentos precários já existentes, geralmente ocupados de forma irregular por população de baixa renda, carentes de serviços essenciais e sem garantia de propriedade da terra.

A partir da metade dos anos 1980, após uma série de experiências insatisfatórias e buscando modelos alternativos, o BID mais uma vez mudará o foco de suas políticas habitacionais. Tal mudança consistiu em privilegiar, ao invés

³⁰ MAYO, Stephen K. *Subsidies in Housing*. Sustainable Development Department. Technical Paper Series. Inter American Development Bank. Jul. 1999. Disponível em: <http://200.16.25.5/mgdh/carloslucca/housing_subsidies_idb_point_of_view.pdf>

do provimento de habitações ou lotes urbanizados, subsídios que permitissem às pessoas comprar casas ofertadas no mercado (“demand-oriented alternative”). Nestes programas, o setor privado é o principal produtor e provedor de habitações, além de também ser o principal responsável pelos financiamentos para compra. Além destes programas, durante a década em questão, o BID também financiou programas habitacionais de outra natureza, tais como os voltados para a provisão de serviços básicos e infraestrutura em áreas de habitação precária (MAYO, 1999).

De acordo com Brakarz³¹ (2002), principalmente a partir dos anos 1990, os governos da região adotaram uma posição mais *realista* quanto aos problemas habitacionais. A abordagem dominante não enxergaria mais a questão habitacional apenas como insuficiência de habitações, reconhecendo que as situações de déficit social e habitacional estavam interligadas. Além disso, também admitiriam que os recursos do setor público não eram capazes de resolver todos os problemas habitacionais urbanos. Esta mudança de abordagem quanto à questão habitacional e aos assentamentos humanos foi o centro das preocupações nas resoluções da Conferência das Nações Unidas Sobre Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT II), ocorrida em 1996 em Istambul. Tais resoluções enfatizaram a necessidade de aplicação de políticas integradas para o melhoramento de assentamentos e para a incorporação de abordagens que visassem facilitar o funcionamento dos mercados habitacionais. Atualmente, a política habitacional dominante na instituição associa-se aos chamados *Neighborhood Upgrading Program*³², e procuram combinar urbanização de favelas com políticas sociais, seguindo a linha das políticas setoriais focalizadas em grupos considerados vulneráveis.

Em relação ao Brasil, o financiamento a projetos habitacionais, por parte do BID, foi escasso até a década de 1990. Com exceção de dois projetos para a provisão de habitações populares no início dos anos 1960, a atuação do Banco na área foi pouco significativa. Analisando-se o histórico de projetos aprovados pelo mesmo, nota-se, no entanto, que a partir do financiamento ao Programa conhecido como Favela-Bairro (Programa de Urbanização de

³¹ BRAKARZ, José; GREENE, Margarita; ROJAS, Eduardo. *Cities for all – recent experiences With Neighborhood Upgrading Programs*. Washington, D.C. InterAmerican Development Bank. 2002.

Disponível em:

<<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/418/Ciudades%20para%20todos.pdf?sequence=2>>

³² Considerados estratégias integrais de alívio à pobreza (BRAKARZ, 2002).

Assentamentos Populares - PROAP I) em 1995, houve importante avanço, fruto da participação direta do município, que segundo Brakars (2002a):

Una de las claves del éxito de Favela-Bairro es que se trata de un programa íntegramente financiado y ejecutado por el municipio. Esto simplifica su ejecución, ya que se reducen las instancias de decisión y se aclaran las líneas de autoridad y responsabilidad, cuando se lo compara con otros programas en que está involucrado más de un nivel de gobierno. Aunque la municipalidad tuvo que establecer esquemas de coordinación intersectorial –un comité técnico de aprobación y seguimiento de proyectos y un comité de coordinación entre varias secretarías involucradas– éstos se dieron dentro de la misma municipalidad, bajo la autoridad del alcalde.

Em 1995, foram aprovados oito projetos de natureza semelhante (incluindo a Segunda fase do Programa), entre eles o Programa Habitar Brasil/BID (BR0273), com custo total de US\$ 417 milhões, contrapartida do BID de US\$ 180 milhões, programa do governo federal aprovado em setembro de 1998, em Fortaleza o projeto incluiu a comunidade da Lagoa do Opaia.

O PREURBIS, à reboque das experiências anteriores com o BID, veio contribuir com a proposta de elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade das famílias residentes em assentamentos subnormais e aglomerações urbanas e estimular os governos municipais a desenvolver esforços para atenuar os problemas dessa áreas, tanto nos efeitos quanto nas causas, que os originam.

3.2 CARACTERÍSTICAS GERAIS DO PROGRAMA PREURBIS³³

3.2.1 Antecedentes

Durante as últimas décadas, o Município de Fortaleza tem experimentado grande crescimento demográfico, resultante principalmente da imigração de habitantes a partir de cidades da zona rural. Sua população já atinge 2,4 milhões de habitantes e a elevada densidade demográfica atual reflete em problemas relacionados à qualidade ambiental do município e à qualidade de vida de seus habitantes.

A ausência de programas habitacionais efetivos e a falta de políticas de planejamento para uso e ocupação do solo no passado originaram assentamentos

³³ Os dados a seguir expostos constam do Regulamento Operacional do PREURBIS – junho 2010.

desordenados, muitas vezes ocupando áreas geologicamente instáveis. Devido a isso, foi constatada no Município a existência de um grande número de famílias vivendo em áreas de risco (como margens de rios, mangues e dunas), estando vulneráveis a alagamentos, inundações ou deslizamentos. Além de constituir um risco imediato aos habitantes, a ocupação destes ambientes também contribui para a degradação dessas áreas, originando problemas de cunho sanitário e ambiental.

Medidas que visem converter o estado atual de ocupação e uso desordenados de áreas do Município de Fortaleza, assim como preveni-los, são essenciais para o desenvolvimento racional da região. Dessa forma, a então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF) do Município de Fortaleza desenvolveu o Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social - PREURBIS, que efetuou a elaboração de estudos e projetos para a promoção sustentável da qualidade de vida da população residente em áreas de risco e de preservação ambiental no município. O Programa pretendeu assegurar a manutenção do patrimônio natural, a melhoria das condições de vida da população envolvida e permitir que o Poder Público Municipal possa instituir um padrão de desenvolvimento socialmente integrado num processo de crescimento econômico ambientalmente sustentável.

O PREURBIS abrangeu comunidades de baixa renda que ocupavam (e ainda ocupam) as várzeas e áreas de dunas localizadas nas bacias dos rios Cocó, Maranguapinho e da Vertente Marítima Oeste, que representam as três bacias hidrográficas mais importantes do município. Ao todo, seriam atendidas pelo PREURBIS 16 comunidades (Figura 01), as quais não foram contempladas por outros programas de intervenção em andamento ou no passado.

No Programa, estavam previstas ações integrais com enfoque territorial, visando a regularização urbanística dos bairros sob as condições especiais permitidas pela legislação das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), para a implantação de serviços de educação, saúde e assistência social, bem como para programas de inclusão social voltados aos setores mais vulneráveis da população. Também seriam contemplados pelo programa investimentos em obras de drenagem e de esgotamento sanitário, de reassentamento de populações, de implantação de parque e área pública e investimentos para o fortalecimento institucional.

O Programa organizou todas as suas ações de caráter social em um Plano Integral de Ação Social (PIAS), que além dos aspectos estratégicos que iriam

nortear o processo de intervenção e a participação social, definiriam as ações específicas de reassentamento e de regularização fundiária que seriam executadas.

As famílias residentes nas áreas de risco e de preservação permanente, assim como as que se encontram em situação de interferência com as obras de requalificação, seriam objeto de reassentamento em outros locais de residência, enquanto que as que permaneceriam nas áreas recuperadas teriam sua situação de ocupação legalizada.

3.2.2 O Programa

O objetivo do Programa era melhorar a qualidade de vida³⁴ de famílias de baixa renda que viviam em condições de risco ambiental e social, mediante investimentos em infraestrutura urbana e a promoção de melhorias habitacionais e nos serviços sociais. Os objetivos específicos do Programa para as áreas selecionadas de intervenção seriam: (i) contribuir para melhoria das condições ambientais principalmente nas áreas de risco e nas áreas de preservação ambiental permanente; (ii) diminuir a carência de infraestrutura residencial e de serviços urbanos e sociais; (iii) desenvolver a capacidade técnica e operacional das instituições participantes do Programa; e (iv) contribuir para o aumento da capacidade produtiva dos beneficiários.

O Programa consistia na execução de atividades e obras no Município de Fortaleza e seria executado de acordo com planos operacionais anuais, e com os termos contidos no Regulamento Operacional do Programa (ROP).

A metodologia de intervenção consistia no planejamento e execução de Projetos Integrados de Melhoria Urbano-Habitacional (PIMU), caracterizados por seu enfoque territorial e uma abordagem integral dos problemas das famílias, identificados nos diagnósticos socioeconômicos realizados em cada área de intervenção do Programa. Baseando-se nos diagnósticos socioeconômicos realizados nessas áreas, seriam planejadas intervenções de infraestrutura urbana combinadas com a prestação de serviços sociais. As ações sociais estavam incluídas nos Planos Integrais de Ação Social (PIAS) elaborados para cada área de intervenção do Programa.

³⁴ Esta categoria será trabalhada mais adiante no tópico Qualidade de vida: construindo um conceito.

Em complementação tinha-se os componentes de Monitoramento e Avaliação; Educação Ambiental e comunicação e Fortalecimento Institucional. O Programa era constituído pelos seguintes componentes:

Componente 1. Projetos Integrados de Melhoria Urbano-Habitacional (PIMU)

O objetivo deste componente era melhorar as condições ambientais e habitacionais das famílias que viviam nas áreas de risco selecionadas pelo Programa e em suas imediações e, ao mesmo tempo, recuperar e programar o uso apropriado de áreas de proteção ambiental, por meio do financiamento de projetos integrados de melhoramento urbano-habitacional. Cada área elegível do Programa seria objeto de um conjunto de intervenções de urbanização, serviços sociais, construção de parques e áreas verdes e habitação social, destinadas a recuperar as áreas de risco ocupadas irregularmente, bem como proteger e levar serviços públicos às moradias situadas nas suas imediações. As áreas de intervenção foram selecionadas entre as áreas de risco da cidade, de acordo com sua prioridade em termos de localização, vulnerabilidade socioeconômica, densidade populacional e carência de serviços, conforme estabelecido no ROP. As atividades financiadas no âmbito deste componente eram:

- Urbanização. Consistente na implantação ou recuperação do sistema viário, sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, microdrenagem, iluminação pública, parques e áreas verdes (com o respectivo equipamento de expansão e esporte), contenção de declives e obras de proteção ambiental das áreas desocupadas.

- Equipamento Social. Incluía construção de centros de educação infantil, de centros de saúde da família, de centros de convivência social, além de outros serviços sociais de competência municipal requeridos em cada área, bem como a aquisição de mobiliário e equipamentos necessários para a adequada utilização dessas instalações. Os serviços previstos são detalhados a seguir:

- a) Centros de Educação Infantil. Consistia em escolas para crianças de 3 a 5 anos e onze meses de idade, operadas e mantidas pelo Município. O Programa previa a construção de 13 (treze) Centros de Educação Infantil

nos bairros do Programa, com capacidade para atender até a 80 (oitenta) crianças cada um, que seriam operados e mantidos pela Secretaria Municipal de Educação.

b) Centros de Saúde da Família. Consistia em unidades de saúde destinadas ao atendimento básico e ao estabelecimento de uma vigilância sanitária e epidemiológica da população do território adjacente aos centros. No âmbito do Programa estava prevista a construção e o aparelhamento de três centros, cada um com capacidade para atender até a 16.000 (dezesesseis mil) pessoas, em média, por mês. Estas unidades seriam operadas e mantidas pela Secretaria Municipal de Saúde.

c) Centros de Convivência. Estava prevista a construção de seis Centros de Convivência, que consistiam em unidades da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) destinadas ao atendimento de famílias e cidadãos em situação de vulnerabilidade social e econômica. Nos Centros também seriam oferecidos cursos profissionalizantes e outras atividades de capacitação para o trabalho, a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE). Estima-se que cada Centro pudesse atender até a 200 (duzentas) pessoas por mês.

Além da instalação dos serviços sociais, o Programa previa a realização de uma série de ações de inclusão social dirigidas à população das comunidades selecionadas como beneficiárias do Programa. Estas ações incluíam o apoio social aos grupos mais vulneráveis, a realização de cursos de capacitação técnica e atividades de inserção produtiva, com base nos temas priorizados pelas comunidades. Os trabalhos seriam coordenados pela Unidade Gestora do Programa que realizaria convênios para repasse de recursos com as Secretarias Municipais de Assistência Social e de Desenvolvimento Econômico. Para alguns programas específicos não disponíveis no elenco da PMF seriam contratadas Organizações da Sociedade Civil (OSC).

- Habitação social e melhorias em moradias existentes. Consistia na construção de novas moradias de padrão social para fins de reassentamento, além de outras soluções habitacionais, tais como a compra de moradias existentes no mercado e/ou indenizações para as famílias que deveriam ser reassentadas. Seriam também executadas melhorias (limitadas à construção de núcleos úmidos) em

moradias existentes situadas nas áreas de intervenção do Programa que estivessem em estado precário e que não dispunham de serviços sanitários.

- Regularização de propriedades. Incluía as ações técnicas, administrativas e legais requeridas para a legalização da propriedade de imóveis situados nas áreas de intervenção do Programa. Todos os imóveis localizados nas 16 comunidades selecionadas pelo Programa seriam objeto das ações de regularização fundiária, independentemente da situação de ocupação. As etapas do processo eram as seguintes:

1. Transformação das áreas em Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), por Decreto Municipal;
2. Realização de Levantamentos Topográficos e do Cadastro Edifício (das construções) e Social;
3. Preparação do Plano Urbanístico;
4. Tramitação do HABITE-SE e registro do loteamento nos cadastros do Município;
5. Pesquisa fundiária para identificar a titularidade dos terrenos e registrar o Plano de Alinhamento do Loteamento no Cartório de Registro de Imóveis e daí proceder à regularização jurídica dos lotes. A regularização será realizada através do instrumento de Usucapião Especial Urbano individual, que permite a outorga do título de propriedade sem restrições;
6. Registro dos títulos no Cartório de Registro de Propriedades.

O Programa realizaria convênios com os cartórios de registro de forma a diminuir os custos de registro. A responsabilidade pela realização destas ações de regularização fundiária era da HABITAFOR, com apoio da UGP.

Componente 2. Fortalecimento Institucional.

O objetivo deste componente era fortalecer cada um dos órgãos e entidades que participam da implementação do Programa nos aspectos mais diretamente relacionados ao cumprimento dos objetivos da operação.

Componente 3. Monitoramento e Avaliação.

Este componente visava a fornecer informações sobre o desempenho do

Programa no tocante ao processo de implementação de suas ações e seus impactos gerais e sobre os beneficiários.

Com recursos alocados a este componente seriam financiadas, entre outras, as seguintes atividades: (i) desenvolvimento de metodologia e realização de pesquisa de campo e uso de outras fontes de informação para complementar a linha de base do Programa; (ii) formulação de uma metodologia de acompanhamento sistemático dos indicadores do Marco Lógico durante a execução do Programa; e (iii) realização de, pelo menos, duas avaliações específicas, uma intermediária e outra ao final da execução do Programa.

A execução das atividades seria responsabilidade direta UGP que contaria com um profissional de nível superior em dedicação integral para coordenar as atividades de monitoramento das componentes social e ambiental. O acompanhamento da evolução física e financeira seria realizado pela Gerenciadora com apoio de consultor(es) externos.

As avaliações seriam realizadas por consultor(es) externos contratados para os períodos específicos de execução dos trabalhos (intermediária e final).

Componente 4. Comunicação social e educação ambiental.

O objetivo deste componente era divulgar informações referentes ao Programa entre a população em geral e entre os beneficiários, a fim de incentivar a participação destes no acompanhamento e na implementação das ações do Programa.

Com recursos alocados a este componente seriam financiadas, entre outras, as seguintes atividades: (i) desenvolvimento de uma estratégia de comunicação social para manter a população informada sobre o avanço das atividades do Programa e seus benefícios e divulgar as ações relativas à preservação do patrimônio ambiental; e (ii) implementação desta estratégia, mediante a contratação de agências de comunicação e de consultores individuais especializados em educação ambiental, além do trabalho de campo junto às comunidades.

A execução das atividades seria coordenada pelo UGP que contaria com um profissional de nível superior com dedicação integral para coordenar as atividades de comunicação e participação social. As ações específicas serão

realizadas por uma empresa de comunicação contratada.

Custos e Financiamento do Programa: O custo do Programa foi estimado no equivalente a US\$ 99.000.000,00 (noventa e nove milhões de dólares), dos quais o Banco financiaria até o equivalente a US\$ 59.400.000,00 (cinquenta e nove milhões e quatrocentos mil dólares), a débito dos recursos do Mecanismo Unimonetário do capital ordinário do Banco. Os recursos de contrapartida, no montante de US\$ 39.600.000,00 (trinta e nove milhões e seiscentos mil dólares) seriam aportados pelo Mutuário.

3.2.3 Seleção das Comunidades Participantes do Programa

Levando-se em consideração os objetivos e as disponibilidades do Programa para seleção das comunidades que fizeram parte do PREURBIS foram adotados três critérios de escolha; (1) localização geográfica; (2) não existência de outras intervenções; e (3) hierarquização por critérios de carências de infraestrutura e vulnerabilidade social, a seguir demonstrado:

Localização Geográfica (critério de bacias). Tendo como base os diagnósticos indicando que as áreas mais sujeitas a riscos de inundação e mais vulneráveis social e ecologicamente da cidade se encontram às margens do rio Cocó, do rio Maranguapinho e na Vertente Marítima, foram levantadas as comunidades carentes existentes numa faixa média de abrangência de 500 metros do eixo dos rios e 500 metros da preamar. Foram encontradas 35 (trinta e cinco) comunidades nas áreas de possível intervenção do Programa.

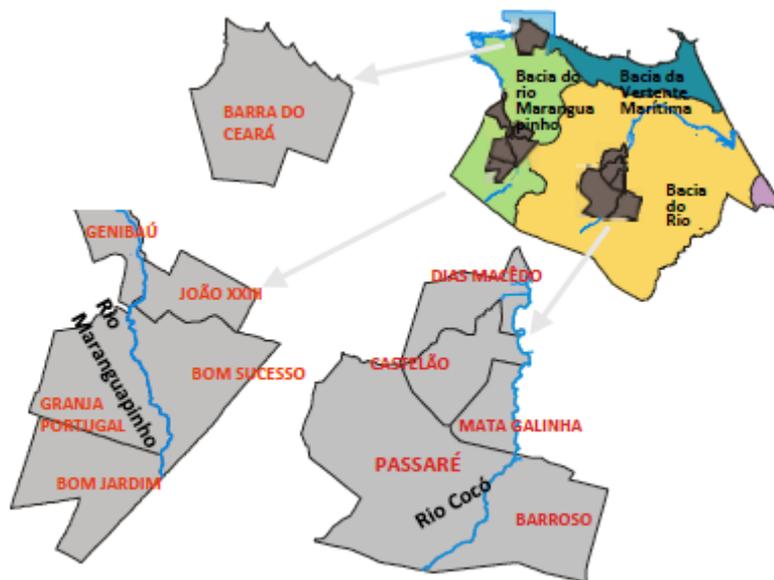
Não Existência de Intervenções. Destas 35 comunidades, foram identificadas 19 com intervenções em curso ou em fase inicial. Desta forma foram eliminadas da seleção para o Programa, restando 16 comunidades.

Hierarquização. Para as comunidades restantes foi gerada uma matriz de análise para identificação daquelas mais carentes e para a escolha das comunidades piloto do programa. Esta hierarquização das comunidades foi feita com base nos seguintes critérios, que utilizou os dados do Censo 2000 – IBGE:

a) Carência de Infraestrutura:

- Abastecimento de água;
 - Esgotamento sanitário;
 - Existência de banheiro;
 - Coleta de lixo;
- b) Fatores Socioeconômicos e Condições de Habitação:
- Número de domicílios próprios;
 - Número de habitantes alfabetizados;
 - Rendimento mensal em salários mínimos.
- c) Densidade Demográfica:
- Habitantes por m²
- d) Tipo de Risco e Domicílios para reassentamento:
- Número de domicílios a serem reassentados.
 - Tipo de Risco

Figura 04- Abrangência por bairros



Fonte: Relatório Inicial - PREURBIS

Após a elaboração e análise da Matriz de Análise das comunidades obtiveram-se os resultados a seguir nas Tabelas 03 e 04:

Tabela 03 – Classificação das comunidades

Item	Nomes	Bacia	Área ha	Pontos
1	Dunas	Vertente Marítima	12,72	21
2	Boa Vista	rio Cocó	10,15	22
3	São Sebastião	rio Cocó	8,26	23
4	Belém	rio Maranguapinho	23,12	23
5	Parque Olivândia II	rio Maranguapinho	35,18	24
6	Santa Edwirges	rio Maranguapinho	11,95	25
7	Pedreiras	rio Maranguapinho	26,10	25
8	Dr. Seixas	rio Maranguapinho	15,60	25
9	Parque Olivândia I	rio Maranguapinho	24,46	26
10	João Paulo II	rio Cocó	2,10	26
11	Chuí	rio Maranguapinho	5,83	26
12	Gavião	rio Cocó	28,82	28
13	TBA	rio Cocó	2,10	32
14	Do cal	rio Cocó	6,88	29
15	Menino Deus	rio Maranguapinho	29,14	30
16	Lumes	rio Maranguapinho	43,80	30

Fonte: Regulamento Operacional PREURBIS

Tabela 04 – Classificação das comunidades por Bacia Hidrográfica

Item	Nomes	Bacia	Área (ha) Comunidade	Pontos
1	Boa Vista	rio Cocó	10,15	22
2	São Sebastião	rio Cocó	8,26	23
3	João Paulo II	rio Cocó	2,10	26
4	TBA	rio Cocó	2,10	32
5	Gavião	rio Cocó	28,82	28
6	Do cal	rio Cocó	6,88	29
1	Belém	rio Maranguapinho	23,12	23
2	Parque Olivândia II	rio Maranguapinho	35,18	24
3	Santa Edwirges	rio Maranguapinho	11,95	25
4	Pedreiras	rio Maranguapinho	26,10	25
5	Chuí	rio Maranguapinho	5,83	26
6	Dr. Seixas	rio Maranguapinho	15,60	25
7	Parque Olivândia I	rio Maranguapinho	24,46	26
8	Menino Deus	rio Maranguapinho	29,14	30
9	Lumes	rio Maranguapinho	43,80	30
1	Dunas	Vertente Marítima	12,72	21

Fonte: Regulamento Operacional PREURBIS

Os dados dispostos nas Tabelas 03 e 04 resultam da aplicação dos critérios de seleção adotados pelo Programa e indicam as comunidades pré-selecionadas para participar do Programa e a ordem de prioridade (quanto menor o

número mais alta a prioridade). Na preparação do PREURBIS foram selecionadas três comunidades piloto, uma por cada bacia hidrográfica, seguindo a ordem de classificação. As comunidades escolhidas como Pilotos são: Boa Vista (bacia do rio Cocó), Belém (bacia do rio Maranguapinho) e Dunas (bacia da Vertente Marítima).

3.2.4 Critérios de Elegibilidade

O Programa financiará os projetos que cumprissem os seguintes critérios de elegibilidade:

Critérios de Elegibilidade dos Projetos de Melhoramento Urbano e Habitacional.

As atividades a serem inseridas no financiamento do programa deveriam estar de acordo com os seguintes critérios de elegibilidade:

Critérios Gerais

- Comunidades objeto do Programa: irregulares localizados em áreas de risco as margens do rio Cocó, rio Maranguapinho e Vertente Marítima, que possuem habitações localizadas em áreas de alto risco de inundações e/ou áreas de proteção ambiental;
- Diagnóstico Social e Plano Integral de Ação Social (PIAS) realizados;
- Requisitos ambientais enumerados no Relatório de Estudos ambientais cumpridos;
- Estudos de Viabilidade Ambiental (EVA) aprovados pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM) e Licença de Instalação (LI) emitida; e
- Desenhos Executivos realizados e aprovados (pelas concessionárias e órgãos municipais competentes), tanto para melhorias habitacionais como para novos Conjuntos Habitacionais.

Critérios Específicos

Melhoria de Bairros e Domicílios

- Projeto de Urbanização elaborado e aceito pela comunidade;
- Domicílios sem unidade sanitária, cujas paredes não possuíssem revestimento, localizadas nos 16 bairros constantes da Tabela 3;
- Custo por habitação não poderia exceder R\$16.000,00 (dezesesseis mil reais);

Foi previsto inicialmente, como componente de melhoria habitacional, a construção de banheiros e núcleos úmidos, porém este componente foi retirado do escopo do Programa e deixou de ser realizado.

Reassentamento

- Famílias objeto de reassentamento ocupando as habitações em áreas de alto risco e/ou áreas de proteção ambiental, em bairros ou comunidades elegidas;
- Famílias objeto de reassentamento ocupando as habitações em áreas destinadas a abertura de ruas previstas no projeto de melhorias habitacionais;
- Famílias que aceitassem ser realocadas em conjunto habitacional novo ou casa individual; e
- Famílias com composição familiar com menos de 2 membros e/ou mais de 6 membros terão prioridades na opção de compra de casa no mercado.

A. Para projetos de conjuntos habitacionais novos

- Localizados dentro do perímetro urbano da cidade, com acesso adequado de vias e transporte públicos existentes ou programado, preferencialmente em áreas nas proximidades das comunidades do Programa;
- Terreno de domínio público, com acesso a água, esgoto e eletricidade;
- Solução habitacional básica com pelo menos 42 m² de área útil;
- Custo por habitação não deveria exceder R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais); e

B. Moradias objeto de compra para beneficiários

- Localizada dentro do perímetro urbano da cidade, com acesso adequado de vias e transporte públicos;
- Dispor de documentação básica de titularidade;
- O custo não exceder R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais); e,
- Solução ser aceita pelos beneficiários.

Equipamentos Sociais (para as áreas do Projeto)

- Dimensionamento conforme estudos de demanda; e
- Compromisso de órgão público ou entidade responsável de assumir e manter os serviços correspondentes.

Aspectos Ambientais

Para o desenho e execução dos componentes e atividades do Programa foram levados em consideração os aspectos ambientais presentes nas áreas do Programa que foram detalhados no Estudo de Avaliação Ambiental (EAA) e Estudos de Viabilidade Ambiental (EVA) executados (para as comunidades piloto) para cada uma das comunidades beneficiadas pelo Programa. O Programa manteria um sistema de acompanhamento ambiental para dar seguimento às obras e ações sociais, em particular às relacionadas com o reassentamento de famílias, ao longo de todo o período de execução do Programa.

As ações do Programa deveriam estar de acordo com a legislação e normas técnicas sanitárias e ambientais em escala Municipal, Estadual e Federal. Os Estudos de Viabilidade Ambiental (EVA's) de cada um dos projetos do programa PREURBIS serão submetidos à análise da Secretaria Estadual do Meio ambiente - SEMAM para emissão das respectivas Licenças de Instalação (LI).

Os projetos que contemplem sistemas de esgotamento sanitário, com estações de tratamento de esgotos (ETEs), além da aprovação técnica da CAGECE, deverão ser submetidos à SEMAM para obtenção da Licença de Operação (LO) após as suas implantações.

3.2.5 Execução do Programa

3.2.5.1 Executores e Sub-executores

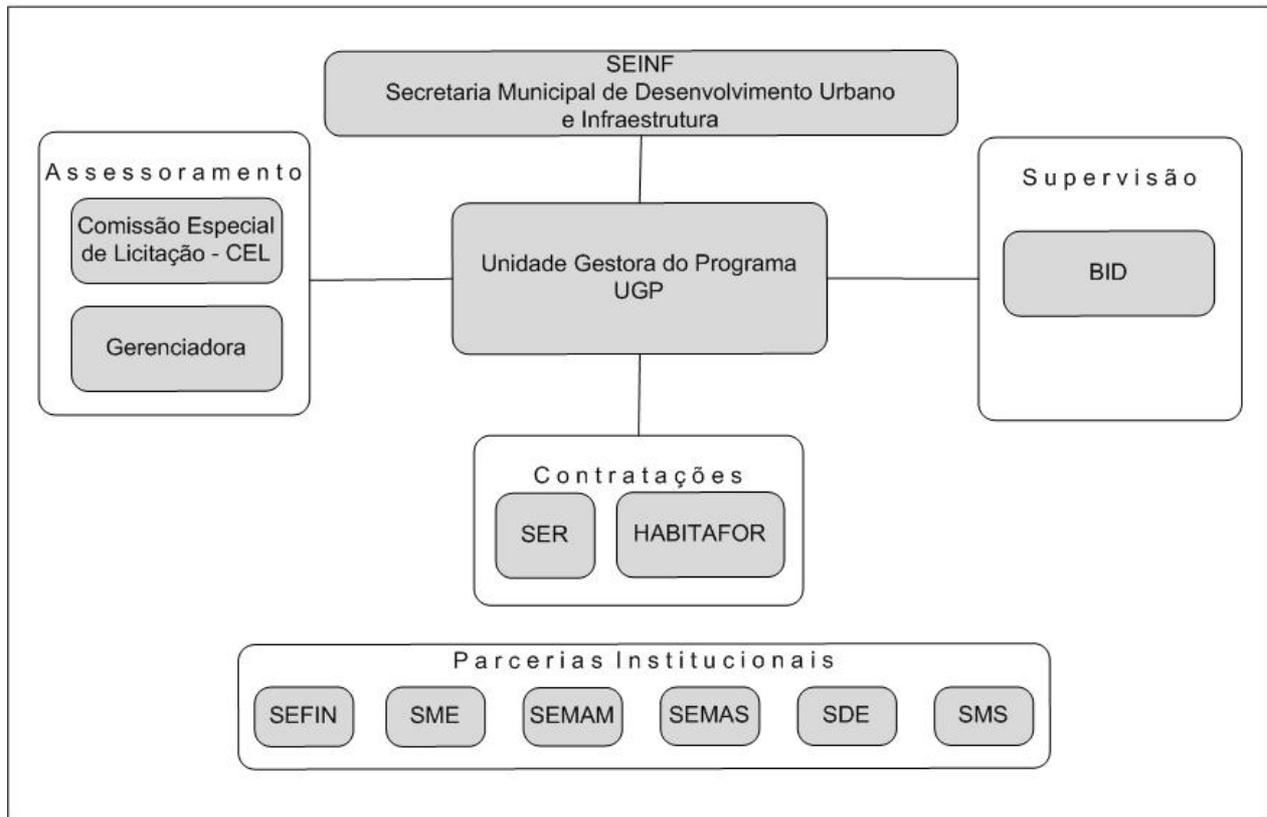
O executor do PREURBIS seria a então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura – SEINF, através da Unidade de Gestão do Programa – UGP-PREURBIS. A UGP será responsável pela implementação e coordenação das atividades técnicas e administrativas relacionadas à execução do Programa, bem como a interlocução com o BID.

As principais funções da UGP são as seguintes: (i) elaborar e implementar os mecanismos de monitoramento, registro, arquivamento da documentação, supervisão e avaliação do Programa; (ii) manter os registros contábeis e financeiros; (iii) realizar e executar os Planos Operacionais Anuais (POA); (iv) realizar estudos e elaborar projetos; (v) realizar as licitações e aquisições; e (vi) preparar e apresentar ao Banco os relatórios de progresso do Programa.

A UGP contaria com uma Comissão de Licitações específica para realizar todas as licitações relativas ao Programa. Além disso, será contratada uma Empresa Gerenciadora (EG) para prestar suporte técnico à UGP em todas as atividades administrativas, financeiras e técnicas relacionadas com a implementação do Programa, incluindo a implantação do sistema de acompanhamento administrativo-financeiro, a supervisão e fiscalização das obras e a realização das atividades de desenvolvimento social, entre outras funções.

A estrutura da UGP-PREURBIS seria composta de uma Coordenadoria Geral e Sub-coordenadorias Técnicas, uma por cada setor determinado, cujas funções serão de auxiliar a coordenação geral nos processos e atividades no âmbito setorial das ações e resultados previstos no Programa, a estrutura é apresentada a seguir:

Figura 05 - Organograma da UGP-PREURBIS
ARRANJO INSTITUCIONAL DO PREURBIS
 MAIO/2010



Fonte: Regulamento Operacional PREURBIS

Na execução de algumas atividades seria necessária a participação das entidades colaboradoras do Programa:

3.2.5.2 Fundação Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR

Participaria como co-executora das obras do Programa, especialmente aquelas relacionadas à construção de habitações de interesse social e de urbanização integral. Suas principais responsabilidades seriam: (1) firmar, em conjunto com a SEINF, os contratos relativos à execução das obras; (2) proceder ao empenho das despesas decorrentes da execução das obras; e (3) designar representante para acompanhamento das obras e planos sociais. As obrigações e responsabilidades são objeto de convênio de cooperação técnica firmado entre a SEINF e a HABITAFOR.

3.2.5.3 Secretarias Executivas Regionais – SERs

Participam como co-executores de obras do Programa, especialmente as de urbanização e áreas verdes localizadas em suas respectivas jurisdições. Suas principais responsabilidades são: (1) firmar, em conjunto com a SEINF, os contratos relativos à execução das obras nas áreas delimitadas pelas respectivas Secretarias Executivas Regionais; (2) proceder ao empenho das despesas decorrentes da execução das obras do Programa; (3) encaminhar à SEINF os processos referentes ao pagamento de despesas relativas à execução das obras do Programa; (4) proceder ao acompanhamento das obras que acarretarão alterações no uso do solo e estruturação urbana da cidade; e (5) designar representante para acompanhamento das obras. Estas obrigações e responsabilidades são objeto de convênio de cooperação técnica firmado entre a SEINF e a SERs.

3.2.5.4 Secretaria Municipal de Saúde

Apoiaria a SEINF na supervisão da implantação de três Centros de Saúde da Família para atendimento ao público beneficiado pelo PREURBIS, localizados nas áreas de abrangência do programa nas bacias do rio Maranguapinho e na Vertente Marítima. Suas principais responsabilidades são: (1) adquirir/disponibilizar os três terrenos para a construção dos Centros de Saúde da Família; (2) equipar com mobília, equipamentos e utensílios os três Centros de Saúde da Família; (3) responsabilizar-se pela contratação de pessoal qualificado que garanta o bom funcionamento dos Centros de Saúde da Família; (4) desenvolver nos interiores das unidades os programas e/ou projeto inerentes aos Centros de Saúde da Família; e (5) responsabilizar-se pela manutenção e preservação de cada centro de saúde. As obrigações e responsabilidades são objeto de convênio de cooperação técnica firmado entre a SEINF e a SMS.

3.2.5.5 Secretaria de Desenvolvimento Econômico

Forneceria apoio ao desenvolvimento e implantação de programas de geração de trabalho e de renda. Suas principais responsabilidades são: (1) desenvolver, no interior dos Centros de Convivência ou em outros espaços físicos

apontados pela comunidade beneficiária, os programas e/ou projetos voltados para a inclusão produtiva da população beneficiária do PREURBIS; e (2) alocar recursos humanos e materiais para realizar programas de capacitação de geração de emprego e renda. As obrigações e responsabilidades são objeto de convênio de cooperação técnica firmado entre SEINF e SDE.

3.2.5.6 Secretaria Municipal de Ação Social

Apoiaria a SEINF mediante a cooperação técnica, visando o fortalecimento dos serviços básicos de assistência social no âmbito do PREURBIS com observação das diretrizes do Programa Integral de Ação Social – PIAS. Suas principais responsabilidades são: (1) responsabilizar-se pela contratação de pessoal qualificado que garanta o bom funcionamento dos Centros de Convivência; (2) desenvolver nos interiores dos centros, os programas e/ou projetos voltados para a inclusão social da população beneficiária do PREURBIS; e (3) responsabilizar-se pela manutenção e preservação de cada centro. As obrigações e responsabilidades são objeto de convênio de cooperação técnica firmado entre SEINF e SEMAS.

3.2.5.7 Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano

Analisaria, aprovará e expedirá as licenças ambientais dos projetos do PREURBIS. Além disto, dará apoio ao desenvolvimento de ações de educação ambiental e às atividades relacionadas com o controle ambiental do Programa.

3.2.5.8 Secretaria Municipal de Educação

Apoiaria a SEINF na supervisão da implantação dos Centros de Educação Infantil implantados pelo PREURBIS, localizados nas áreas de abrangência do Programa. Suas principais responsabilidades são: (1) adquirir/disponibilizar os terrenos para a construção dos Centros de Educação Infantil; (2) equipar com mobília, equipamentos e utensílios os Centros de Educação Infantil; (3) responsabilizar-se pela contratação de pessoal qualificado que garanta o bom funcionamento dos Centros de Educação Infantil; (4) desenvolver nas unidades os programas e/ou projeto inerentes aos Centros de Educação Infantil; e (5) assumir

integralmente a operação e manutenção de cada Centro de Educação Infantil. As obrigações e responsabilidades são objeto de convênio de cooperação técnica firmado entre a SEINF e a SME.

Cada entidade deveria designar representante, para que juntamente com a UGP-PREURBIS, desenvolvam as tarefas de planejamento, coordenação e de acompanhamento da execução das atividades relacionadas ao Programa.

3.2.6 Estrutura Orgânica do Executor (UGP-PREURBIS)

A seguir é detalhada a estrutura orgânica do Executor UGP-PREURBIS, incluindo o organograma e a descrição das responsabilidades e funções de cada unidade. A UGP-PREURBIS era composta basicamente pelas seguintes áreas:

- **Coordenadoria Geral:** A coordenação integrada por um Coordenador Geral, contaria com o apoio das sub-coordenadorias divididas por áreas. Teria a responsabilidade de coordenar, planejar e supervisionar o desenvolvimento integral do Programa. Dentro de suas funções está a de coordenar os acordos e decisões firmadas com o BID e com as entidades participantes do Programa.
- **Sub-coordenadoria de Engenharia e Arquitetura:** A sub-coordenação contaria com um sub-coordenador e uma equipe de trabalho para o desenvolvimento de suas funções. As principais funções desempenhadas eram: (a) planejar e controlar o desenvolvimento dos estudos, projetos e obras de engenharia, urbanismo e arquitetura; (b) acompanhar e fiscalizar, diretamente ou através de terceiros, a elaboração dos projetos e a execução das obras, analisando e aprovando as adequações necessárias para o bom andamento do Programa; e acompanhar e aprovar medições dos serviços executados.
- **Sub-coordenadoria Administrativo-Financeira:** A sub-coordenação contaria com um sub-coordenador e uma equipe de apoio para o desenvolvimento das atividades. As principais atividades desenvolvidas eram: (a) planejar, coordenar, orientar e executar os procedimentos relacionados a recursos humanos; (b) coordenar, supervisionar e controlar as atividades financeiras e contábeis do Programa; (c) controlar e manter

atualizado os contratos, convênios, acordos e congêneres firmados pela UGP-PREURBIS.

- Sub-coordenadoria Social e Ambiental: A sub-coordenação contaria com um sub-coordenador e uma equipe de apoio para o desenvolvimento das atividades. As principais atividades desenvolvidas eram: (a) orientar os trabalhos de elaboração, acompanhamento, controle, avaliação e atualização das diretrizes básicas para execução de obras, no que se relaciona com os aspectos relativos sociais e ambientais; (b) estabelecer metas e definir procedimentos necessários para a implementação da política social do programa; (c) disciplinar as ações a serem realizados no sentido de mitigar e compensar os impactos adversos do Programa e de potencializar os impactos positivos e benéficos; (d) responsável pelas atividades de Regularização Fundiária; (e) monitoramento de todas as fases do Projeto Básico e Executivo, identificando, qualificando e quantificando as ações geradoras dos impactos e suas alternativas, tendo em vista a escolha daquela ambientalmente mais adequada; (f) inclusão das atividades de controle ambiental da obra (controle de erosão e assoreamento, recuperação de áreas degradadas, bota-foras etc.) na mesma planilha de custos da obra; (g) elaboração de exigências ambientais a serem cumpridas pelas empresas executoras das obras, bem como supervisão da execução das mesmas avaliando os seus efeitos, durante e após a realização das obras; (h) condicionamento do início das obras à aprovação do plano de obras; (i) promoção das articulações institucionais e acompanhamento o encaminhamento das mesmas, como forma de viabilizar ambientalmente o empreendimento por meio da elaboração e implementação dos estudos técnicos, cujas soluções resultaram dos acordos e convênios entre os órgãos e entidades intervenientes no Programa; (j) acompanhamento do processo de contratação de programas ambientais; (k) acompanhamento dos prazos e processos de licenciamentos ambientais; (l) supervisão da execução e fiscalização dos programas ambientais; (m) avaliação do pessoal envolvido com a gestão ambiental do empreendimento; (n) avaliação dos relatórios preparados pela gerenciadora de obras; (o) avaliação periódica do desempenho ambiental da empreiteira, com o exame dos Diários de

Obra; (p) sugestão de ações e políticas para evitar, controlar ou mitigar impactos ambientais; (q) potenciais decorrentes da implantação do empreendimento; (r) elaboração de procedimentos para atividades específicas dos programas ambientais; (s) elaboração de regulamentos; (t) elaboração de relatórios bimestrais das ações ambientais desempenhadas pela UGP; (u) definição de critérios de intervenção ambiental; (v) inspeção semanal da obra; (x) atualização do sistema de registro de informações e dados, com registro de atividades relacionadas ao desempenho ambiental, leis, regulamentos, normas etc.; (z) estabelecimento de contato com os órgãos de controle ambiental; (y) aprovação das medições das atividades dos programas ambientais; e (w) responsável pelas atividades de Comunicação Social..

- Atividades do Especialista em Meio Ambiente da Gerenciadora:

(a) Fiscalização da implementação dos programas ambientais e socioeconômicos quanto:

- ao cumprimento das atividades e metas referentes aos programas do PIAS e EVA;
- à implementação das especificações técnicas delineadas no PIAS e EVA;
- ao cumprimento dos prazos aprovados no cronograma físico das obras;

(b) Registro no Diário de Obra das recomendações de controle ambiental;

(c) análise dos relatórios ambientais produzidos pela construtora bimestralmente; (d) assessoria à construtora nas vistorias realizadas pelo órgão ambiental; (e) estabelecimento da estrutura de relatório para o acompanhamento do desempenho ambiental; (f) acompanhamento e monitoramento dos aspectos relativos à Saúde e Segurança do Trabalho, incluindo do Programa de Treinamento Ambiental e em Segurança do Trabalho para a mão-de-obra da construção e manutenção; (g) elaboração de relatórios semestrais das ações ambientais em parceria com a supervisora; (h) inspeção semanal das obras; (i) recomendação de medidas ambientais – estratégias preventivas ou corretivas quando necessário; (j) proposição de adequação às atividades dos programas dos socioambientais do EVA; (k) acompanhamento os processos de licenciamento ambiental; (l) assessoramento a UGP na preparação e revisão dos editais de licitação e termos de referências para

execução e supervisão de obras, quanto aos serviços de meio ambiente, incluindo obrigatoriedade de a empreiteira apresentar planos executivos de instalação, operação e desmobilização de canteiros de obras;

- Sub-coordenadoria Desenvolvimento Institucional: A sub-coordenação contaria com um sub-coordenador e uma equipe de apoio para o desenvolvimento das atividades, que incluem: (a) estabelecer metas e definir procedimentos necessários para a implementação do componente Fortalecimento Institucional do Programa; (b) orientar os trabalhos de elaboração, acompanhamento, controle, avaliação e atualização das diretrizes básicas para execução das atividades; e (c) conduzir e coordenar as atividades de monitoramento e avaliação do Programa, incluindo a implantação do sistema de monitoramento e os relatórios de acompanhamento requeridos pelo BID.

3.2.7 Ciclo de Execução dos Projetos do PREURBIS

A execução dos Projetos incluídos no Programa tinham as seguintes etapas básicas:

- (i) Programação e Pré-investimento: a UGP prepararia os Termos de Referência (TR) para os projetos, estudos e trabalhos sociais necessários para a preparação de cada Plano Integral de Intervenção Urbana (PIMU) com seu respectivo Plano Integral de Ação Social (PIAS), para cada uma das áreas/bairros selecionados para o Programa, segundo a listagem incluída neste Regulamento. Os TR correspondentes serão apresentados ao Banco para sua não-objeção e, em seguida, a UGP realizaria as licitações e contratações requeridas para a realização dos referidos estudos; UGP-PREURBIS deverá manter permanentemente atualizada a programação das atividades do Programa, a partir de relatórios semestrais de avanços;
- (ii) Execução de Obras e Serviços: Os PIMUs incluiriam os estudos e projetos executivos necessários à contratação das obras. Estes projetos serão submetidos à apreciação do Banco para sua não-objeção, incluindo as especificações técnicas de obras, equipamentos e serviços requeridos

para executar cada PIMU. A partir da não objeção do Banco, a UGP realizará as licitações por intermédio de sua Comissão Especial de Licitações. Em seguida, de acordo com o tipo de obra ou aquisição, a SEINF realizaria as contratações (em caso de serviços de consultoria e de obras de sua competência), ou a HABITAFOR (no caso de habitações e urbanização), ou ainda as SER (no caso de determinadas obras em suas jurisdições) efetuariam as contratações requeridas;

(iii) Acompanhamento Social, Comunicação Social e Educação Ambiental: paralelamente ao planejamento das intervenções físicas em cada bairro ou área, e em especial quando estas implicarem no reassentamento de famílias, a UGP irá realizar diretamente, ou mediante contratação de serviços, as atividades de acompanhamento social das famílias beneficiadas pelo Programa, segundo a programação estabelecida no PIAS de cada bairro; serão de responsabilidade da UGP-PREURBIS a preparação dos TR, processo licitatório e contratações previstas nos PIAS e nos Planos de Comunicação Social e Educação Ambiental.

(iv) Fiscalização e supervisão: a fiscalização e supervisão das obras do programa será responsabilidade da UGP, em conjunto com a entidade que haja contratado estas obras (HABITAFOR ou SERs), mediante a contratação de consultores ou firmas especializadas.

(v) Acompanhamento pós-obra: uma vez finalizadas as intervenções físicas em cada bairro se efetuam a entrega das mesmas aos órgãos responsáveis por sua operação, mediante ato formal previsto nos convênios. A UGP é a responsável pelo acompanhamento desta entrada em operação, para certificar-se os acordos de operação são cumpridos adequadamente pelas respectivas entidades. No caso das moradias para reassentamento, os serviços de acompanhamento social aos beneficiários se manterão por ao menos dois anos.

Componentes de fortalecimento institucional: serão de responsabilidade da UGP-PREURBIS a preparação dos Termos de Referência relativa a estes serviços, em coordenação com cada uma das entidades beneficiárias (HABITAFOR, SERs, SDE), a realização do processo licitatório e a contratação das empresas consultoras. Além disto, quando for o caso, a UGP procederá à aquisição de bens e

equipamentos previstos nos projetos de fortalecimento, segundo o plano aprovado pelo PREURBIS.

3.2.8 Administração Financeira

Critérios Gerais

Os desembolsos do Programa seriam realizados de acordo o artigo 4.07 das Normas Gerais do Contrato de Empréstimo. O Fundo Rotativo cujo montante não poderá exceder 10% do total do financiamento. A UGP-PREURBIS solicitará os desembolsos seguindo os procedimentos acordados com o Banco. Para tais efeitos, será aberta uma conta no nome do programa para ser depositado os recursos desembolsados pelo BID. Deverão ser estabelecidos sistemas contábeis satisfatórios para o BID. Os registros contábeis deverão ser previstos no Plano de Contas previamente aprovado e atualizado de acordo com a situação financeira do Programa.

Os informes relativos a execução do Programa que o Mutuário deveria entregar ao Banco, segundo artigo 7.03(a)(i) das Normas Gerais do Contrato, deverão incluir as informações contábeis e financeiras sobre o manejo dos recursos do Fundo Rotativo e informações sobre a situação das contas bancárias especiais utilizadas para o manejo dos recursos do Financiamento e do aporte local, nos períodos que seja solicitado pelo Banco.

Estrutura das Contas Bancárias

Seriam abertas as seguintes contas bancárias:

- a. Uma Conta Especial de Desembolso, nos termos e condições satisfatórias para o Banco, que será administrada pela UGP-PREURBIS, na modalidade de Fundo Rotativo. Esta conta será em dólares americanos, na qual entrarão os recursos do programa provenientes do BID. Nesta conta serão realizadas as transferências financeiras para as contas do Programa.
- b. A conta ou as contas do Programa, dependendo da necessidade de operação do movimento dos Fundos, serão contas correntes em reais e administradas pela UGP-PREURBIS. Estas serão utilizadas para: (1)

realizar os pagamentos demandados do Programa; (2) receber dos fundos provenientes da Conta Especial de Desembolsos destinados aos pagamentos admissíveis pelo Programa; (3) receber os aportes locais de contrapartida do Programa; (4) todo o movimento financeiro correspondente ao Programa. Sobre cada uma das contas da UGP-PREURBIS será mantido um controle independente e detalhado.

Desembolso e Justificação dos Recursos

Os desembolsos seguiriam as normas do Banco e os aspectos relativos ao Contrato de Empréstimo. Em casos de renovação do Fundo Rotativo e reembolsos de pagamentos efetuados, a UGP-PREURBIS unicamente apresentará à Representação do Banco, solicitando o desembolso acompanhado do Detalhe de Pagamentos, controle de Desembolsos e Aportes Locais. O correspondente documento de endosso ficará em poder do Executor.

A UGP-PREURBIS deveria assegurar que as informações contidas no formulário de Detalhe de Pagamentos apresentado estão devidamente sustentadas com as evidências normalmente requeridas pelo Banco.

A UGP-PREURBIS deveria conservar em seu poder os contratos originais, ordens de pagamento, faturas, recibos, comprovantes de pagamentos, certificados de fornecedores, certificados de origem de outros documentos de informações importantes do Detalhe de Pagamentos. Esta documentação deverá estar devidamente identificada, adequadamente arquivada e disponível para ser revisada pelo Banco e auditores externos. A documentação mencionada deverá conservar arquivo ativo, localizado onde for previsto pela UGP-PREURBIS, por um período menor que 5 (cinco) anos contados da data do último desembolso do Empréstimo do Banco.

Todas as apresentações de pagamentos efetuados pela UGP-PREURBIS deveriam realizar uma discriminação de uso dos recursos inclusive a contrapartida correspondente.

Aquisições

A. Condições Gerais do Processo de Aquisições

Devido ao volume de aquisições e contratações, as diferentes modalidades de cada componente e as distintas áreas de atuação, fez-se necessário um Manual de Normas e Procedimentos para administrar as aquisições do Programa. Alguns pontos deveriam ser seguidos para a continuidade e efetivação das aquisições:

- i. A Coordenadoria Geral do Programa executaria as aquisições previstas no Programa;
- ii. A UGP-PREURBIS, em acordo com o Banco determinaria; a fonte de financiamento e a metodologia de contratação ou aquisição;
- iii. A Comissão Especial de Licitação promoveria a aquisição;
- iv. A aquisição ou contratação se realizaria respeitando a metodologia estabelecida no contrato de Empréstimo, neste Regulamento Operacional e no Manual de Procedimentos;
- v. A UGP-PREURBIS emitiria aprovação de serviços ou recebimentos para os pagamentos parciais e finais das aquisições ou contratações, com a entrega por parte dos contratados dos respectivos certificados, entrega da obra, outros.
- vi. A UGP-PREURBIS poderia, por razões previamente acordadas, modificar procedimentos de compra ou contratação e as porcentagens das fontes de financiamento de pagamento da mesma, sempre respeitando as condições de pagamento do empréstimo.

Quando realizado o pagamento todos os documentos e processos do mesmo seriam devidamente arquivados no escritório da UGP-PREURBIS.

B. Procedimentos de Contratações

As aquisições de bens e as contratações de obras e serviços correlatos e de consultorias com financiamento do Banco estariam sujeitas aos procedimentos de

licitação que figuram nas Políticas de Aquisições do BID e no Contrato de Empréstimo. As Políticas do Banco sobre a matéria (GN-2349-7 y GN-2350-7) são as normas oficiais que regerem as compras e contratações. Os métodos de contratação a serem utilizados, de acordo com o seu montante e o tipo de contratação a ser efetuada são resumidas na Tabela 05.

As seguintes observações adicionais são pertinentes:

Nos processos de aquisição de obras ou de contratação de consultores por valores menores que os limites, se utilizariam os documentos de licitação acordados com o Banco.

a) Nos processos de seleção e contratação de serviços de consultoria menores a US\$ 1 milhão, a lista curta poderiam ser constituída apenas por firmas nacionais.

b) Nos processos de aquisição de bens de valor menor ao limite de US\$ 5 milhões, a Prefeitura poderiam adotar os procedimentos estabelecidos na legislação nacional para a modalidade de licitação por Pregão, seja presencial ou eletrônico, admitindo-se também o sistema de registro de preços. Os limites para estas modalidades são: (i) para o pregão presencial, o limite adotado para a modalidade de comparação de preços, e (ii) para o pregão eletrônico e sistema de registro de preços, o limite adotado para licitação pública nacional.

Tabela 05- Aquisição e contratação para obras, bens e serviços de consultoria

Tipo de aquisição	Método de contratação	Valor da aquisição (US\$)
Obras	LPI	Valor Contrato > \$25 milhões
	LPN	\$25 milhões > Valor Contrato > \$500 mil
	CP	Valor Contrato < \$500 m
Bens	LPI	Valor Contrato > \$ 5 milhões
	LPN	\$5 milhões > Contratos > \$100 mil
	CP	Contratos < \$100 mil
Firmas Consultoras	Método competitivo com publicidade internacional	Valor Contrato > \$200.000
	Método competitivo com publicidade nacional	Valor Contrato >\$200.000
Consultor individual	Comparação de qualificações dos consultores	Qualquer valor

Fonte: Regulamento Operacional PREURBIS

Plano de Aquisições

A UGP-PREURBIS iria submeter para análise do Banco um Plano de Aquisições que detalhe por componente as contratações para bens, obras e serviços de consultoria, necessários para os primeiros 18 meses de Programa. O plano de aquisição deverá conter: número de referência, descrição dos bens, das obras e serviços, método de aquisição, custo e fonte de financiamento, tempos estimados, procedimento de análise do BID (ex-ante/ex-post) e outros comentários. Adicionalmente, o Plano de Aquisições incluirá o detalhe dos prazos previstos para cada fase dos processos de aquisições (preparação das licitações, processos licitatórios, aquisições, contratações e execuções).

O Plano de Aquisições seria atualizado anualmente, sendo submetido à aprovação prévia do BID juntamente com o Plano de Operação Anual do Programa. Todo processo de contratação será de acordo com a atualização mais recente do Plano de Aquisição. Em caso excepcional e fundamentado, o plano poderá ser atualizado em um prazo menor com prévio acordo e aprovação do BID.

Aquisição de bens e contratação de obras e serviços

As contratações de obras e serviços (conforme definido nas Políticas de Aquisições a seguir identificadas) e as aquisições de bens financiadas pelo Banco deveriam ser efetuadas de acordo com as disposições estabelecidas no Documento GN-2349-7 (Políticas para a aquisição de obras e bens financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento), e pelas seguintes disposições:

- a) Concorrência Pública Internacional: Salvo disposição em contrário no inciso (b) desta Cláusula, as contratações das obras e serviços e as aquisições dos bens financiadas pelo Banco deveriam ser efetuadas de acordo com as disposições da Seção II das Políticas de Aquisições. As disposições dos parágrafos 2.55 e 2.56 e do Apêndice 2 de tais políticas, sobre a margem de preferência doméstica na comparação de ofertas, seriam aplicadas aos bens fabricados no território do Fiador.

- b) Outros Procedimentos de Aquisições: Os seguintes métodos de aquisição também poderiam ser utilizados para a aquisição dos bens e a contratação das obras e serviços financiadas pelo Banco, desde que cumprissem os requisitos estabelecidos nas disposições da Seção III das Políticas de Aquisições:
- Concorrência Internacional Limitada; de acordo com o previsto no parágrafo 3.2 de tais políticas;
 - Licitação Pública Nacional, para a contratação das obras cujo custo estimado seja inferior ao equivalente a US\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de dólares) por contrato e para a aquisição dos bens e contratação de serviços cujo custo estimado seja inferior ao equivalente a US\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de dólares) por contrato, de acordo com o disposto nos parágrafos 3.3 e 3.4 de tais políticas. Em todos os casos, as seguintes disposições deveriam ser observadas:
 - i. Os contratos deveriam ser formalizados com o licitante cuja proposta for avaliada como a de menor valor, sendo tal avaliação baseada no preço e, conforme apropriado, levando em consideração fatores similares àqueles dispostos nos parágrafos 2.51 e 2.52 das Políticas de Aquisições. A avaliação da proposta deveria basear-se sempre em fatores que pudessem ser quantificados objetivamente e o procedimento para tal quantificação deve ser disponibilizado no edital de licitação;
 - ii. Sempre que requerido pelo Banco, os avisos de licitação deveriam ser publicados em um jornal de grande circulação no país;
 - iii. Os editais de licitação poderiam estabelecer critérios de avaliação da capacidade financeira dos concorrentes, mediante a aplicação de coeficientes de liquidez, endividamento e rentabilidade, e de faturamento médio anual;

- iv. Os editais de licitação não poderiam estabelecer, para o propósito de aceitação de propostas, faixas de preços;
 - v. Não seria permitido ao contratante, sem a prévia não-objeção do Banco, emitir alteração de ordem de compra que aumente ou diminua em mais de 15% (quinze por cento) a quantidade de bens ou serviços sem alteração no preço unitário ou em outros termos e condições da venda; e
 - vi. Desde que incluídos no Plano de Aquisições do Programa, respeitados os demais requisitos desta Cláusula, as restrições estipuladas acima e as condições estabelecidas nas normas e procedimentos do Banco, o Mutuário poderia adotar, para a aquisição de bens e serviços comuns financiados pelo Banco, os procedimentos estabelecidos na legislação brasileira para a modalidade de licitação Pregão, nas formas presencial e eletrônico, admitindo-se também o sistema de registro de preços. Ressalvada a possibilidade de autorização por escrito de maiores valores pelo Banco, os limites de contratação para essas modalidades eram: (i) para pregão presencial: o limite adotado para Comparação de Preços; e (ii) para pregão eletrônico e sistema de registro de preços: o limite adotado para Licitação Pública Nacional.
- Comparação de Preços, de acordo com o disposto no parágrafo 3.5 das Políticas de Aquisições, para: (1) a contratação de obras ou serviços cujo custo estimado seja inferior ao equivalente a US\$ 500.000,00 (quinhentos mil dólares) por contrato; e (2) a aquisição dos bens cujo custo estimado seja inferior ao equivalente a US\$ 100.000,00 (cem mil dólares) por contrato; e
 - Contratação Direta, de acordo com o disposto nos parágrafos 3.6 e 3.7 das Políticas de Aquisições.
- c) Obrigações em matéria de aquisições: O Mutuário se comprometeria a, por intermédio do Órgão Executor: (i) proceder à contratação das obras e serviços e à aquisição dos bens de acordo com os planos gerais, as

especificações técnicas, sociais e ambientais, os orçamentos e os demais documentos requeridos para a aquisição ou a construção e, sendo o caso, as especificações e demais documentos necessários para a convocação; e (ii) no caso de obras, a obter, antes de seu início, com relação aos imóveis onde serão realizadas, a posse legal, as servidões ou outros direitos necessários para iniciar as referidas obras, bem como os direitos sobre as águas que se requeiram.

Seleção e contratação de consultores

A seleção e contratação de consultores com recursos do Financiamento foram efetuadas de acordo com as disposições estabelecidas no Documento GN-2350-7, e pelas seguintes disposições:

- a) Seleção baseada na qualidade e no custo: Salvo quando o inciso (b) desta Cláusula estabeleça o contrário, a seleção e contratação de consultores deverão ser efetuadas mediante contratos cujos objetos tenham sido adjudicados de acordo com as disposições da Seção II das Políticas de Consultores e dos parágrafos 3.16 a 3.20 das mesmas. Para efeitos do disposto no parágrafo 2.7 das Políticas de Consultores, a lista curta de consultores cujo custo estimado seja inferior ao equivalente a US\$ 1.000.000,00 (um milhão de dólares) por contrato poderá estar formada, em sua totalidade, por consultores nacionais.
- b) Outros procedimentos de seleção e contratação de consultores: Os seguintes métodos de seleção seriam utilizados para a contratação de consultores que, de acordo com o Banco, reúnam os requisitos estabelecidos nas Políticas de Consultores:
 - i. Seleção Baseada na Qualidade, de acordo com o previsto nos parágrafos 3.1 a 3.4 de tais Políticas;
 - ii. Seleção Baseada em Orçamento Fixo, de acordo com o previsto nos parágrafos 3.1 e 3.5 de tais Políticas;

- iii. Seleção Baseada no Menor Custo, de acordo com o previsto nos parágrafos 3.1 e 3.6 de tais Políticas;
- iv. Seleção Baseada nas Qualificações dos Consultores, de acordo com o previsto nos parágrafos 3.1, 3.7 e 3.8 de tais Políticas;
- v. Contratação Direta, de acordo com o previsto nos parágrafos 3.9 a 3.13 de tais Políticas;
- vi. Consultores individuais, para serviços que reúnam os requisitos estabelecidos no parágrafo 5.1 das Políticas de Consultores, de acordo com o disposto nos parágrafos 5.2 e 5.3 de tais Políticas. Nos casos excepcionais indicados no parágrafo 5.4 das Políticas de Consultores, os consultores individuais poderão ser contratados diretamente, com a aprovação prévia do Banco.

Revisão pelo Banco das decisões em matéria de aquisições:

1.Revisão ex-ante

Salvo disposição escrita em contrário pelo Banco, todos os contratos para a contratação de obras e serviços e para a aquisição de bens do Programa serão revisados de forma ex ante, de acordo com os procedimentos estabelecidos nos parágrafos 2 e 3 do Apêndice 1 das Políticas de Aquisições.

No caso de aquisições mediante Comparação de Preços ou Contratação Direta, o Mutuário deverá apresentar ao Banco, antes da seleção do fornecedor ou empreiteiro, um relatório sobre a comparação e a avaliação das cotações recebidas e, antes da assinatura do respectivo contrato, evidência do cumprimento do disposto no inciso (c) desta Cláusula, assim como a minuta do contrato.

Salvo disposição escrita em contrário pelo Banco, todos os contratos para a contratação de empresas de consultoria e para a contratação de consultores individuais durante o primeiro ano de execução do Programa serão revisados de forma ex ante, de acordo com os procedimentos estabelecidos nos parágrafos 2 e 3 do Apêndice 1 das Políticas de Consultores.

No caso de contrato de serviços de consultores individuais, o Mutuário deverá apresentar, para consideração e aprovação do Banco, o relatório de comparação das qualificações e a experiência dos candidatos e, em caso de consultores individuais que serão selecionados diretamente, as qualificações e a experiência do consultor, os termos de referência e os termos e condições de contratação dos consultores. O contrato apenas poderá ser adjudicado depois que o Banco tenha outorgado sua aprovação respectiva.

2.Revisão ex-post

O Banco poderá autorizar a revisão ex-post das aquisições por decorrência dos limites autorizados para cada tipo de aquisição em conformidade com os procedimentos estabelecidos no parágrafo 4 do Apêndice 1 das Políticas de Aquisições do BID, uma vez que o Órgão executor demonstre ao Banco os resultados favoráveis dos procedimentos e que conta com sistema de gestão e controle adequado.

Programação, Supervisão e Avaliação

Relatório Inicial

A UGP-PREURBIS preparará e apresentará para o BID um Relatório Inicial do Programa, no qual incluirá o Plano Geral de Execução de todo o Programa, o Plano Operativo Anual - POA do primeiro ano nos termos indicados na seção seguinte e o cronograma de preparação dos Manuais específicos que serão acordados.

Plano Operativo Anual (POA)

O POA deverá ser apresentado antes de 1º de dezembro de cada ano e conterá a programação de todas as ações a serem realizadas durante os anos de execução do Programa, incluindo: (a) a programação anual de todas as atividades e metas de execução; (b) a programação financeira; (c) riscos identificados e as medidas prévias para mitigá-los; (d) as modificações propostas na estrutura da UGP-PREURBIS, incluindo variações de pessoal; e (e) o plano anual de fortalecimento institucional.

Avaliação Periódica Institucional

Esta avaliação será feita em qualquer oportunidade que se julgue necessário em comum acordo entre o BID e a UGP-PREURBIS. Será realizada pelo BID, ou pelos consultores designados pelo Banco, e estará dirigida ao Órgão Executor – UGP-PREURBIS e co-executores se necessário. Os aspectos a serem avaliados são os seguintes:

- Disponibilidade de pessoal e organização necessária para execução do Programa;
- Disponibilidade de espaço, instalações, sistemas e os equipamentos necessários para a correta execução do Programa;
- Sistemas de gerenciamento de dados e arquivos, de maneira a conservar de uma forma segura todas as informações do Programa, para o mesmo poder ser utilizada e consultada eficientemente pelos usuários;
- Implantação, grau de cumprimento e utilização de sistemas de Programação para gestão e controle de operações, e controles operacionais de cada área técnica;
- Administração de Contratos;
- Implantação, grau de cumprimento e utilização de procedimentos Contábeis e Administrativos do Programa, e as aplicações no processo de aquisições;

Sistema Geral de Informes

O Mutuário deverá elaborar e submeter ao Banco os seguintes informes que serão desenvolvimentos pelas Coordenações Setoriais e pela Unidade de Gerenciamento do Programa.

Informes de Desembolsos Semestral

A UGP-PREURBIS deverá enviar ao Banco, 60 dias após a conclusão de cada semestre, o estado do Fundo Rotativo contendo os detalhes dos fundos

utilizados pendentes de análise do Banco, os saldos disponíveis das contas bancárias (incluindo extratos bancários) e a explicação e conciliação da diferença que possa existir nos valores em relação ao Informe do BID.

Relatórios Semestrais de Progresso

A UGP-PREURBIS deverá enviar ao Banco, 60 dias após a conclusão de cada semestre, durante a execução do Programa, Relatórios Semestrais de Progresso, refletindo o cumprimento dos indicadores do Marco Lógico do Programa e contendo: (a) os dados necessários para que o Banco possa dar seguimento efetivo no desenvolvimento do Programa; (b) os principais problemas detectados pela UGP-PREURBIS que poderão causar atrasos ao desenvolvimento dos projetos; (c) avaliação dos resultados e metas definidas para os projetos específicos e para todo o Programa.

Demonstrações Financeiras do Programa

Dentro dos 120 dias seguintes ao encerramento de cada exercício econômico, o Mutuário deverá apresentar a situação financeira do Programa auditada pela firma contratada em acordo com o estabelecido no Artigo 7.03 do Contrato de Empréstimo nº 2.221 OC-BR.

Relatório de Avaliação Intermediária

Como parte do desenvolvimento do Programa será realizada uma avaliação intermediária independente, analisando o processo e dos resultados até então alcançados na execução dos componentes, os indicadores específicos do Marco Lógico e serão identificadas as lições aprendidas aplicáveis a operações subsequentes.

Será apresentado dentro dos 90 (noventa) dias depois que tenham sido desembolsados 40% (quarenta por cento) dos recursos do Financiamento ou transcorridos 24 (vinte e quatro) meses de execução do Programa, o que ocorrer primeiro. O executor deverá contratar uma firma especializada independente (que está prevista no Componente de Monitoramento e Avaliação do Programa) para

realizar esta Avaliação Intermediária em conformidade com os termos de referência acordados com o Banco. A avaliação intermediária inclui uma avaliação do processo com base na execução na data de avaliação.

Relatório de Avaliação Final

Este Relatório será apresentado até 180 (cento e oitenta) dias antes da data do último desembolso ou dentro dos 90 (noventa) dias depois que tenham sido desembolsados 90% (noventa por cento) dos recursos do Financiamento, o que ocorrer primeiro.

A Avaliação Final está prevista no Componente de Monitoramento e Avaliação do Programa e terá por finalidade analisar: (a) os resultados gerais do Programa, inclusive os impactos sociais e econômicos das atividades financiadas; e (b) identificar as lições aprendidas. Estas avaliações deverão ser efetuadas de acordo com os termos de referência preparados pelo executor e acordados com o Banco. Com a devida antecipação, poderá ser acordada com as autoridades da Prefeitura a realização da avaliação ex-post do Programa.

Avaliações Operativas Anuais

A fim de acompanhar o desenvolvimento do Programa, serão programadas Missões de Administração, para avaliar os avanços do Programa. Estas contarão com a participação do Órgão Executor UGP-PREURBIS, os co-executores e representantes do BID. Os objetivos destas Missões serão de revisar o grau de avanço do Programa e de seus Planos de Execução, o cumprimento do cronograma de desembolso, o grau de cumprimento atendido dos objetivos do Programa e a revisão de riscos e identificação de medidas para sua mitigação durante a Missão. Será atualizada a Matriz de Fortalecimento Institucional (MAFI) vigente no ano anterior. A MAFI inicial está no Anexo 04 deste Regulamento Operacional.

Com efeitos de apoiar as revisões anuais, a UGP-PREURBIS deverá apresentar ao BID um informe anual de avaliação. Os informes incluem os avanços dos resultados, o grau de cumprimento dos POA, o Plano de Aquisições, o Plano Geral de Execução, a análise de gestão do Programa, as lições aprendidas e as

perspectivas dos beneficiários, entre outros. Os resultados e a avaliação serão incorporados posteriormente no registro do Programa.

Missão Final

Quando o Relatório de Avaliação Final do Programa se encontrar avançado, será marcada a Missão Final, que contará com a participação dos integrantes do BID, Órgão Executor (SEINF)-UGP-PREURBIS, as autoridades municipais pertinentes, Entidades envolvidas, representantes de sub-executoras e consultores que tenham participado do desenvolvimento e das avaliações intermediária e final. Nesta Missão serão tratados todos os temas abordados na avaliação final e suas conclusões serão consideradas no documento de avaliação.

Manutenção

O propósito da manutenção é o de conservar as obras compreendidas no Programa nas condições de operação em que se encontravam no momento

O Mutuário e o Órgão Executor se comprometem a em conjunto com as Secretarias Regionais (SER): (a) conservar adequadamente as obras e equipamentos compreendidos no Programa, de acordo com normas técnicas geralmente aceitas; e (b) apresentar ao Banco, durante os 5 (cinco) anos seguintes à conclusão de cada obra e à aquisição de cada equipamento do Programa, dentro do primeiro trimestre de cada ano, a partir do exercício fiscal seguinte ao recebimento da primeira obra ou equipamento do Programa, um relatório sobre o estado dessas obras e equipamentos e o plano anual de manutenção.

O plano anual de manutenção deverá incluir: (i) os detalhes da organização responsável pela manutenção, o pessoal encarregado e o número, tipo e estado dos equipamentos destinados à manutenção; (ii) a informação relativa aos recursos que serão investidos em manutenção durante o ano corrente e o montante dos recursos que serão incluídos no orçamento do ano seguinte; e (iii) um relatório sobre as condições da manutenção, baseado no sistema de avaliação de suficiência estabelecido pelo Mutuário.

Auditoria

A UGP-PREURBIS deverá apresentar ao BID, dentro de 120 dias a partir do encerramento de cada exercício fiscal, relatórios sobre a situação financeira auditada, assim como sobre aspectos operacionais e relativos ao cumprimento das cláusulas contratuais do Programa. Estes relatórios deverão estar acompanhados das opiniões de auditores independentes, de acordo com os estabelecidos no artigo 7.03 das Normas Gerais do Contrato de Empréstimo. Estas auditorias deverão ser realizadas por uma firma de auditores independentes aceitos pelo Banco, com a qual o Mutuário deverá subscrever um convênio vigente por todo o prazo de execução do Programa.

O informe dos auditores incluirá a opinião relativa as informações financeiras e operacionais requeridas pelo BID, a avaliação do sistema de controle interno e a utilização dos recursos do Programa, de acordo com os termos e condições do contrato. Deverá incluir as recomendações para corrigir ou sanar as falhas encontradas.

A auditoria externa terá a função, entre outras de emitir opinião sobre as Análises Financeiras Auditadas, a certificação dos desembolsos para apresentar ao BID. Também deverá cumprir com o estabelecido nas guias AF-300 (Guias Para a Elaboração de Demonstrações Financeiras e Requisitos de Auditoria Independente) e AF-400 (Termos de Referência Para a Auditoria Externa de Projetos Financiados Pelo BID), que inclui a revisão da documentação de suporte dos desembolsos, sua pertinência e o adequado cumprimento dos procedimentos de aquisições, incorporando opinião sobre a propriedade dos pagamentos e suas devidas justificativas. O Órgão executor e os sub-executores facilitará os acessos nos arquivos e registros.

Em caso da auditoria ser realizada por uma firma privada, na seção de contratação de auditores serão utilizados os procedimentos do Banco, que constam do documento AF-200 (Documento de Licitação de Auditorias Externas Financiadas Pelo BID).

Prejuízos ao componente habitacional

Ao final do prazo estabelecido e com a paralização das obras do Programa pelo ocorrido no CHBC, que será analisado mais adiante, o componente habitacional do Programa ficou prejudicado, pois, houve uma Redução do escopo com retirada das ações de melhorias nas moradias precárias existentes, tais como a construção de núcleos úmidos (serviços sanitários) e a regularização fundiária dos imóveis situados nas áreas de intervenção do Programa não aconteceram. Também as aquisições de unidades habitacionais para fins de desapropriação não aconteceram, uma vez ter havido a utilização do recurso para pagamento de indenizações para abertura de frentes de trabalho na urbanização do Parque do Cocó.

Dessa forma, a vinculação da execução do Programa à disponibilidade de unidades habitacionais – UHs para transferência das famílias afetadas com a transferência involuntária, residentes às margens do rio Cocó e a escassez de terrenos regularizados para implantação dos equipamentos sociais nas comunidades previstas ou em suas imediações, provocando necessidade de processos de desapropriação com impacto financeiro e social contribuíram para o insucesso do Programa e para os objetivos de melhoria da qualidade de vida da população afetada, restando saber se parte da população da comunidade Boa Vista removida e que foi reassentada em outro local diferentes do anteriormente previsto, se houve melhoria da qualidade de vida e em que sentido.

Qualidade de vida: construindo um conceito

O objetivo primordial do Programa PREURBIS, foi definido com vistas à promover de maneira sustentável a melhoria da qualidade de vida da população residente em áreas de risco e/ou áreas de preservação ambiental, cuja renda familiar seja até três salários mínimos, mediante a implementação habitacional, requalificação urbana e preservação ambiental.

Schwartzman (1974, p. 107) considera que qualidade de vida tem a ver com expansão e consolidação dos direitos civis, políticos e sociais. Para ele o problema da qualidade de vida não é prioritariamente de consumo e implica em *“uma noção clara e explícita de uma política de desenvolvimento social”*. Para

Jannuzzi (2004, p. 19) tal conceito “*poderia ser operacionalmente traduzido como o nível de atendimento das necessidades materiais básicas para sobrevivência e reprodução social da comunidade*”. Nesse caso seriam as condições de saúde, habitação, trabalho e educação dos indivíduos da comunidade, dimensões para as quais existiriam estatísticas públicas disponíveis que pudessem ser analisadas em um sistema de indicadores sociais que representasse, aproximada e operacionalmente, o conceito de qualidade de vida inicialmente idealizado. Também há a questão do *optimum* urbano (LEFEBVRE, 2008), onde se discute o tamanho ideal de uma cidade para se ter qualidade de vida.

Devido à subjetividade e ao caráter abstrato do conceito de qualidade de vida, existe também controvérsias sobre a utilização de indicadores e a construção de índices que se propõem a avaliar tal qualidade objetivamente. Há o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em 1990. Além do IDH, destacaram-se o Índice de Condições de Vida (ICV) e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (LOBO e SANTOS, 2002, p. 49), ou seja, não há uma uniformidade.

Nesse contexto, a subjetividade presente no conceito de qualidade de vida do cidadão comum ou de um grupo perde importância e dificilmente é considerada, pois, o paradigma é sempre imposto de cima para baixo e sempre na visão mais abrangente possível, muitas vezes seguindo padrões internacionais desvinculados com a realidade local. Na formulação das Políticas Públicas talvez seja possível (e desejável) considerar uma subjetividade coletiva, sendo aquela que motiva a coesão de um grupo ou comunidade e que faz com que este (a) se diferencie dos demais, como assinala Souza (2002, p.66):

Uma vez que o caminho democraticamente mais legítimo para se alcançarem mais justiça social e melhor qualidade de vida é quando os próprios indivíduos e grupos específicos definem os conteúdos concretos e estabelecem as prioridades com relação a isso, podem-se considerar justiça social e qualidade de vida como subordinados à autonomia individual e coletiva enquanto princípio e parâmetro. Daí as duas faces da autonomia, a individual e a coletiva deverem ser entendidas como parâmetros subordinadores [...]. Mais justiça social e uma melhor qualidade de vida são, de um ponto de vista operacional, parâmetros subordinados àquele que é o parâmetro essencial do desenvolvimento sócio-espacial, que é a autonomia.

Isso faz refletir sobre quais grupos definem “a priori” os parâmetros de qualidade de vida, como o fazem, ou ainda, qual o tipo de qualidade de vida

interessa a cada comunidade e ao Estado. No entanto, verificamos que a participação do Estado, pelo alto nível de subjetividade da expressão, deveria se pautar em dar condições de vida, o básico das necessidades básicas, para ser enfático, e não qualidade de vida, pois esta cada grupo definirá, localmente, como atingir este desiderato.

Apesar de todas as limitações e incertezas verificadas na busca de um conceito de melhoria de qualidade de vida proposto pelo PREURBIS, há um que melhor atenda, é aquele derivado do entendimento da população diretamente envolvida pela busca por melhores condições de vida – ou por *qualidade de vida*. É fundamental se considerar, no que se refere ao processo de elaboração de políticas públicas como um *processo de aprendizado social*, este como sendo um processo aliando capacidade técnica e valorização dos saberes e entendimentos locais, um hábito de morar particular de cada comunidade, construindo a possibilidade de se produzir Políticas Públicas mais eficientes. Eficiência aqui entendida como o atendimento às reais demandas da população, ou seja, a produção de Políticas Públicas capazes de entender e atender a subjetividade típica de cada comunidade, valorizando não só os valores e saberes locais, como também a capacidade de atuação dos agentes públicos, em oferecer à população o que é básico, é proporcionar as condições de vida necessárias para que o grupo escolha como melhorar a própria qualidade de vida.

Dessa forma, por ser uma categoria difusa, muito ampla, subjetiva, ao se falar em qualidade de vida corre-se o risco de se atribuir ao conceito uma panaceia a depender da bibliografia em que se ampara. Também questiona-se se o Estado deveria proporcionar qualidade de vida ou condições de vida. Seus indicadores vão desde a renda até acesso aos bens de consumo, passando pela saúde, estilo de vida, satisfação pessoal, e outros. É também considerada como a percepção do indivíduo de sua posição na vida no contexto da cultura e sistema de valores nos quais vive e em relação aos seus objetivos, expectativas, padrões e preocupações (WHOQOL, 1995)³⁵, para efeito desta pesquisa, foi o direcionamento adotado para

³⁵ Como não há um consenso sobre a definição de qualidade de vida, o primeiro passo para o desenvolvimento do instrumento World Health Organization Quality of Life (WHOQOL) foi a busca da definição do conceito. Assim, a Organização Mundial da Saúde - OMS reuniu especialistas de várias partes do mundo, que definiram qualidade de vida como *a percepção do indivíduo de sua posição na vida no contexto da cultura e sistema de valores nos quais ele vive e em relação aos seus objetivos, expectativas, padrões e preocupações* (The WHOQOL Group, 1995). É um conceito amplo que abrange a complexidade do construto e inter-relaciona o meio ambiente com aspectos físicos,

se confirmar ou não a hipótese proposta.

Assim, o Estado deveria dar condições de vida, tais como, habitação, saúde, transporte, educação, segurança, água encanada, saneamento, ou seja, toda uma estrutura de serviços postos à disposição da população para depois se aferir a qualidade de vida, sendo que esta passa por critérios subjetivos, a depender da percepção do indivíduo ou grupo social.

psicológicos, nível de independência, relações sociais e crenças pessoais. A definição do Grupo WHOQOL reflete a natureza subjetiva da avaliação que está imersa no contexto cultural, social e de meio ambiente. O que está em questão não é a natureza objetiva do meio ambiente, do estado funcional ou do estado psicológico, ou ainda como o profissional de saúde ou um familiar avalia essas dimensões: é a percepção do respondente/paciente que está sendo avaliada.

4 A COMUNIDADE BOA VISTA³⁶

Visando subsidiar a elaboração do diagnóstico socioeconômico da área de intervenção da Bacia do Rio Cocó, a então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura – SEINF, em parceria com a Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR, executou, em meados de 2007, o cadastramento (pesquisa censitária) das famílias residentes à margem do Rio Cocó. A população-alvo da referida intervenção na Bacia do Rio Cocó, seriam todas as famílias residentes na Comunidade Boa Vista e às margens do referido recurso hídrico, sendo esta última considerada área de risco físico, pois sujeita a alagamentos e inundações.

O Rio Cocó é um dos principais eixos de drenagem natural da cidade de Fortaleza/CE, atravessando boa parte de sua Região Metropolitana, mormente os municípios situados ao sudeste da capital, como Pacatuba, Maranguape, Maracanaú, Itaitinga, Aquiraz e Eusébio, considerando-se a extensão de sua bacia hidrográfica.

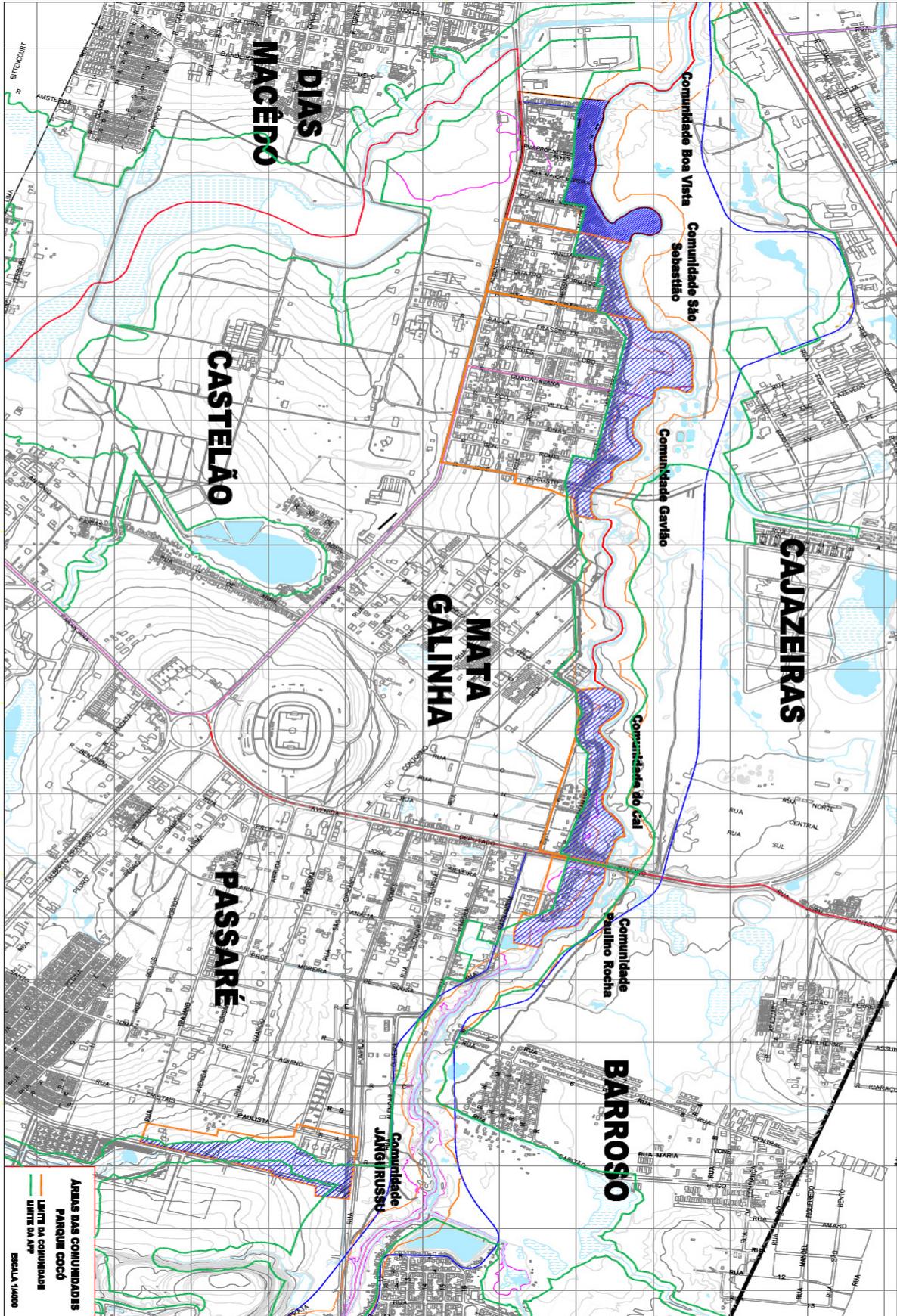
O Rio Cocó tem uma grande importância no sistema de drenagem metropolitano, recebendo descargas de esgotos do maior sistema de drenagem de Fortaleza formado pelos canais do Jardim América (Av. Eduardo Girão) e da Avenida Aguanambi.

O Rio Cocó possui 500 km² de bacia hidrográfica e 47 km de extensão, sendo bem conhecido devido a sua grande área de preservação ambiental denominada Parque Ecológico do Cocó, definida pelo Governo do Estado através do Decreto nº 20.253 de 05/09/1989 e ampliada pelo Decreto nº 22.587 de 08/06/1993, estando em processo de adequação ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, Lei Federal nº 9.985 de 18/07/2000 com proposta de denominação de Parque Estadual do Cocó.

O Parque Ecológico do Rio Cocó se inicia no começo do Lagamar no cruzamento com a rodovia federal BR-116 e se estende até a sua foz, compreendendo uma área de 1.155,2 hectares.

³⁶ De acordo com o Diagnóstico Participativo da Comunidade Boa Vista. SEINF, PREURBIS. Junho/2009.

Figura 06- Limites da APP Cocó



Fonte: SEINF – PREURBIS

Figura 07- Localização das etapas do Projeto



Fonte: SEINF – PREURBIS

Para o desenvolvimento dos levantamentos de campo, a equipe técnica do PREURBIS adotou os seguintes procedimentos:

- Reunião com lideranças comunitárias para sensibilização acerca da proposta de intervenção;
- Visitas de reconhecimento e delimitação da Área de Intervenção como um todo (Melhorias e Risco Físico) e da Área de Reassentamento;
- Congelamento da área de intervenção, na qual foram enumerados os imóveis inseridos na área demarcada;
- Cadastramento das famílias, através das visitas domiciliares para aplicação do Boletim de Informações Cadastrais;
- Mapeamento dos equipamentos sociais disponíveis na Área de Intervenção e Área receptora;
- Reuniões focais com lideranças, referências e moradores da comunidade.

Para efeito de estudo para implantação do Programa PREURBIS a área de intervenção foi dividida em Área de Melhorias e Área de Risco Físico, de acordo com a forma de intervenção, conforme tabela 04, abaixo.

A *Área de Melhorias* refere-se ao trecho da Bacia do Rio Cocó – Comunidade Boa Vista - onde as famílias que permanecerão na área, serão beneficiadas com serviços de infraestrutura e melhorias em unidades habitacionais vulneráveis (módulo sanitário, piso, cobertura e revestimento de parede). Salientando que as famílias residentes em condições precárias de habitabilidade, onde não é possível aplicar esse tipo de benefício citado acima, serão reassentadas no conjunto habitacional.

A *Área de Risco Físico*, área diretamente afetada (ADA), corresponde à faixa de preservação ambiental que será objeto de desocupação, cujas famílias nela residentes serão reassentadas em terreno situado em bairro adjacente.

Na Área de Risco Físico, conforme a tabela abaixo, foram identificados 255 imóveis. Deste número, 243 são constituídos por unidades residenciais, as quais englobam casas ocupadas, desocupadas, em construção, fechadas, mistas, com morador ausente. Foram ainda identificados 03 estabelecimentos comerciais, 03 terrenos, 01 equipamento social.

Tabela 06- Total de imóveis por localização

Total de Imóveis das áreas Melhoria (AM) e Diretamente Afetada (ADA)			
Comunidade	Área de Requalificação (AM)	Área de Desocupação (ADA)	Total por comunidades
Boa Vista	432	255	687
São Sebastião	214	104	318
TBA	47	112	159
Gavião	865	141	1.006
Do Cal	32	155	187
Jangurussu/João Paulo II	-	49	49
Área do Parque	-	-	-
Nº Famílias Atendidas	1.590	816	2.406

Fonte: PREURBIS – Diagnóstico, Pesquisa de campo, 2009

Portanto, dos 255 imóveis identificados e “congelados” na referida área de Risco Físico, 193 foram alvo da pesquisa, perfazendo 75,68 % do total e terão seus dados utilizados na elaboração da presente caracterização, já que os demais (62 imóveis) não dispõem de dados cadastrais.

No que se refere às condições de risco no período invernos, ressalta-se que as que as 243 famílias instaladas às margens do rio vivem em absoluto risco de inundação. Assim sendo, este último, representa o número potencial de famílias a serem reassentadas.

Na Área de Melhorias foram identificados 441 imóveis, dos quais 87,98% são constituídos por unidades residenciais (388 habitações), que compõem o público potencial da intervenção.

Na referida área, destinada a Melhorias, foi identificada a presença de 33 estabelecimentos comerciais, 6 terrenos e 4 equipamentos sociais.

Ressalta-se, no entanto, que das 388 habitações identificadas e congeladas nesta Área, apenas 229 imóveis, correspondendo a 229 famílias, foram alvo da pesquisa, já que as demais estavam desocupadas, fechadas, com a família ausente, ou em processo de construção durante o período de aplicação do Boletim de Informações Cadastrais ou recusaram-se a responder, perfazendo 59,02% do total.

4.1 PROCESSO DE OCUPAÇÃO DA ÁREA DE INTERVENÇÃO

De acordo com Soares (2005), o processo de ocupação das margens do Cocó no bairro dias Macêdo foi intensificado a partir de meados do século XX. Se deu em função do aumento da população urbana e consequente expansão, que se deu para leste do município em direção ao Rio Cocó.

O processo de ocupação das áreas de Melhorias e Risco Físico situadas na Bacia do Cocó aconteceu em decorrência das frequentes secas que assolavam e assolam o interior do estado, ocasionando o êxodo rural. Devido à proximidade com à BR 116, um grande contingente de famílias retirantes começou a se estabelecer nas referidas áreas e no seu entorno.

Estas foram chegando, se aglomerando e ocupando os espaços de forma desordenada, sem nenhuma infraestrutura que pudesse atender suas necessidades mais imediatas, colocando-as em uma situação de profunda miséria e/ou abandono. Construíram seus barracos às margens do Rio Cocó, contribuindo significativamente para o aumento da incidência de enchentes, em virtude do assoreamento dos cursos d'água causado pela remoção da cobertura vegetal ribeirinha e pelo lançamento de lixo e outros dejetos nestes ambientes.

Desde o início da existência dessas ocupações irregulares iniciadas no Bairro Dias Macedo, algumas instâncias da sociedade se manifestaram no sentido de tentar resolver ou ao menos minorar os efeitos das refrações da Questão Social que atingiam as famílias ali se encontravam. Dentre elas, registra-se a influência da igreja católica e da Fundação Dias Macedo.

Com o regime militar de 1964 e a implementação do Ato Institucional nº 5 a Fundação retira o apoio financeiro concedido ao conselho de moradores que a partir daí, para sobreviver, busca ajuda do governo do estado. Tal acontecimento contribuiu decisivamente para o fim do conselho de moradores do Dias Macedo e o arrefecimento das conquistas do bairro durante um longo período.

Em 1981 se cria a Associação do Bairro Dias Macedo que passou a ser a voz dos moradores daquela região, na busca da satisfação das reivindicações. No entanto torna-se também, como a Fundação Dias Macedo no passado, um espaço de influências político-partidárias.

Salienta-se que foram encontradas severas dificuldades na construção deste histórico, em virtude da quase inexistência de material bibliográfico sobre o

local. Diante desta limitação, foram realizadas entrevistas com alguns moradores mais antigos da área de intervenção, bem como aqueles que integram as associações comunitárias nela identificadas, para que fosse possível obter uma noção, se não precisa, próxima, no que diz respeito a sua organização.

4.2 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE INTERVENÇÃO

De acordo com a Resolução do CONAMA N° 369/2006 (BRASIL, 2006), as Áreas de Preservação Permanente são bens de interesse nacional e espaços territoriais especialmente protegidos, cobertos ou não por vegetação, com função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

A APP do Rio Cocó representa 36% da área total da comunidade. Segundo a Legislação supracitada, no caso de utilidade pública ou interesse social, essas áreas podem ser utilizadas desde que haja autorização pelos órgãos competentes e o respeito às normas preconizadas pela Resolução do CONAMA N° 369/2006. O Decreto Estadual N° 15.274 de 25 de maio de 1982, estabelece que a APP do Rio Cocó, no trecho estudado, estende-se por 70 m distribuídos acima do leito maior sazonal.

4.2.1 Área de Risco Físico

A comunidade da Boa Vista encontra-se localizada entre a Rua José Albino a oeste, a Avenida Alberto Craveiro ao sul, a Rua Manuel Rodrigues a leste e os limites ou margens do Rio Cocó ao norte.

Figura 08- Área de intervenção

Fonte: PREURBIS

A Área de Risco Físico compreende a faixa de preservação ambiental do Rio Cocó correspondente ao trecho que inicia na Rua José Albino (ao norte), Travessa Lagoinha, Travessa Major Moreira e Rua José Messias Matos (oeste), Rua Manoel Rodrigues (sul) e o Rio Cocó (leste).

Figura 09- Casebre em área de risco físico

Fonte: Arquivo pessoal. Ago/2015

A Tabela 07 a seguir mostra a distribuição dos imóveis na área de risco

físico da comunidade Boa Vista. Analisando os dados, evidencia-se ser um local eminentemente residencial, são 188 residências (73,73%) do total de 255 imóveis.

Tabela 07 - Distribuição dos imóveis na Comunidade Boa Vista

NÚMERO DE IMÓVEIS(PMF) ENCONTRADOS NA COMUNIDADE		
ESPECIFICAÇÃO	QUANTIDADE	%
CASA DESOCUPADA	16	6,27
CASA EM CONSTRUÇÃO	1	0,39
CASA FECHADA	30	11,76
CASA MISTA	5	1,96
EQUIPAMENTO SOCIAL	1	0,39
MORADOR AUSENTE	1	0,39
PMF CANCELADO	5	1,96
PONTO COMERCIAL	3	1,18
RECUSA	2	0,78
RESIDENCIAL	188	73,73
TERRENO	3	1,18
TOTAL	255	100,00

Fonte: Arquivo SEINF – PREURBIS, Diagnóstico Participativo da Comunidade Boa Vista. Junho/2009.

A área delimitada será objeto de desocupação que, por sua vez, encontra-se circunscrita aos domínios da Área ou Faixa de Preservação Permanente do referido curso d'água (APP), que abrange uma faixa de 70,0 metros posicionada acima do leito maior sazonal, conforme reza a legislação ambiental vigente. A principal via de acesso à referida área é a Avenida Alberto Craveiro (continuação da Avenida Padaria Espiritual – a oeste).

4.2.2 Área de Melhoria

A área de intervenção social está situada na Bacia do Rio Cocó e possui como principal via de acesso à Avenida Alberto Craveiro.

Compreende a Comunidade Boa Vista – definida como Área de Melhoria, – que se estende desde a Rua José Albino até a Rua Manoel Rodrigues, totalizando 6,56 ha, inserida no bairro Dias Macedo, que administrativamente respondem à Secretaria Executiva Regional VI da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

A Comunidade Boa Vista situa-se no bairro Dias Macedo, zona sul de Fortaleza, distando 08 km do Centro da Cidade, tendo como acessos principais as avenidas Alberto Craveiro e Deputado Paulino Rocha.

Encontra-se circunscrita aos seguintes limites: Rua José Albino (Norte), Avenida Alberto Craveiro (Oeste), Rua Major Manuel Rodrigues (Sul), Rua Messias Matos e Travessa Alagoinha (Leste).

4.3 CARACTERÍSTICAS DA ÁREA RECEPTORA E ENTORNO

4.3.1 Localização

O terreno destinado ao reassentamento das famílias oriundas da área de Risco Físico (Área de Preservação Permanente - APP) do Rio Cocó, está também situado na Regional VI, bairro Passaré, há 3 km da Comunidade Boa Vista, zona sul de Fortaleza, distando 8,3 km do Centro Comercial da cidade. Possui como acessos principais a Avenida Juscelino Kubitscheck (continuação da Avenida Alberto Craveiro – Oeste), Avenida Presidente Costa e Silva ou Perimetral (Sul) e Rua Eldorado (Norte).

O referido terreno limita-se à oeste com a Estrada do Itaperi, ao norte, com a Rua Eldorado, ao leste, com a Rua São Francisco / Via de acesso ao antigo Aterro do Jangurussu e, ao sul, com o terreno de propriedade de José Firmino de Freitas. Possui uma área aproximada de 88.522,63 m², na qual serão implantadas 816 unidades habitacionais verticalizadas.

4.3.2 Breve Histórico

O bairro Passaré surgiu com a vinda da família Girão de Portugal para o bairro no século XIX. O filho mais ilustre do bairro é o ex-prefeito de Fortaleza, Raimundo Girão, um famoso historiador. Em 24 de janeiro de 1967, o local inicialmente conhecido como Sítio Passaré, foi loteado pela referida família, dando início a vinda de moradores para a área.

A origem da palavra Passaré surgiu devido aos índios chamarem o local de "lagoa do atalho", por ser este o caminho mais curto entre as tribos de Messejana e Parangaba. Posteriormente, o caminho foi utilizado para escoar o gado, o qual era abatido no matadouro da Gentilândia, situado nos arredores de Fortaleza. Ressalta-se que durante algum tempo o bairro também chegou a chamar-se Paranjana.

Em 1979 foi instalado no bairro, a sede do Banco do Nordeste, o qual

ocupa até hoje uma imensa área no local. A partir de 1980 foram construídos os primeiros conjuntos habitacionais, tais como: Jardim Sumaré, Jardim União e Jardim Castelão.

4.3.3 Infraestrutura

O local também conta com um hospital da rede Sarah Kubitschek (SARAH- Fortaleza) o qual ocupa um grande terreno no bairro e atende pacientes de todo o estado do Ceará. A localidade possui ainda dois postos de saúde e vinte e seis escolas públicas e privadas e um cemitério (Parque da Paz).

No Passaré concentram-se equipamentos de lazer da Prefeitura de Fortaleza, tais como: Zoológico Municipal Sargento Prata, Horto Municipal e Espaço Verde. Existem também diversas praças, quadras poliesportivas e campos de futebol.

Com relação ao meio ambiente o bairro possui uma lagoa denominada de Passaré (uma das mais limpas de Fortaleza) e diversos córregos que fazem parte da bacia do rio Cocó.

Vale salientar que nas proximidades do espaço destinado ao Conjunto Habitacional existe a oferta de alguns serviços como mercearias, armazéns e restaurantes. No entanto os Serviços Sociais parecem existir de forma precária, distando do local a um raio aproximado de igual a maior que 500 metros da área limítrofe do terreno destinado ao Conjunto Habitacional.

4.3.4 Localização do espaço destinado ao Conjunto Habitacional

Dentro deste contexto sócio espacial será construído o Conjunto Habitacional Bacia do Cocó (CHBC) destinado as famílias oriundas das áreas de risco físico da Bacia do Rio Cocó. O terreno adquirido encontra-se em uma área fronteiriça com a Comunidade Jardim Castelão, Favela do Rato, o antigo aterro do Jangurussú e o Conjunto Habitacional Barroso II.

lixo bem como com a presença de pelo menos uma escola pública nas suas imediações.

No caso específico da comunidade Jardim Castelão, esta se caracteriza por construções de classe média. As ruas são asfaltadas, conta com serviço de coleta de lixo e iluminação pública, Existe uma praça dentro de seu território além de um campo de futebol encontrado exatamente no mesmo ambiente. Contudo não possuem saneamento ou rede de drenagem.

4.3.5 O Empreendimento CHBC Enquanto Solução Habitacional

O Conjunto Habitacional Bacia do Cocó - CHBC, localizado no Bairro Barroso, situado há aproximadamente 3km da área de desocupação, possui 816 unidades habitacionais, divididas em 36 blocos, sendo 32 blocos compostos por 24 apartamentos e 4 blocos compostos por 12 apartamentos, estando estes apartamentos dispostos em térreo e primeiro piso. Os apartamentos são divididos em sala, cozinha, dois quartos e um banheiro, com área construída de 43m².

Figura 11- Leiaute do CHBC



Fonte: PREURBIS

O projeto constava ainda com os seguintes equipamentos comunitários e de lazer: 01 creche, 01 Centro de Convivência e 02 quadras poliesportivas, área

para instalação de pontos comerciais, de infraestrutura urbana (pavimentação, rede de esgotamento sanitário e de drenagem, abastecimento de água, rede de energia elétrica e iluminação pública) e a urbanização das áreas livres, bem como a implantação de serviço de coleta de lixo.

Figura 12- Vista do CHBC



Fonte: Arquivo PREURBIS

O trabalho técnico social realizado pelo Programa proporcionou capacitações para a qualificação profissional e alguns dos adultos das famílias beneficiárias trabalharam na construção das Unidades Habitacionais - UH, onde exerceram as funções: pedreiro, servente, eletricista, vigia, montador, etc., chegando a contabilizar 60 profissionais encaminhadas a partir dos cursos ministrados.

Outra alternativa que o plano apresentava como solução era a Indenização dirigida às famílias com capacidade de auto-gestão para solucionar sua própria realocação, ou possuísem imóveis de valor superior àqueles oferecidos por outras soluções do Projeto físico. Vale ressaltar que a indenização seria calculada em função dos valores de reposição das construções já existentes.

Haviam também os classificados como Casos Especiais, cujas famílias não se adaptam às alternativas de reassentamento no conjunto habitacional nem a indenização e necessitavam de um estudo e/ou acompanhamento diferenciado em decorrência da situação de vulnerabilidade em que se encontravam.

5 OCUPAÇÃO DO CONJUNTO HABITACIONAL BACIA DO COCÓ – CHBC³⁷

Diante das dificuldades de conclusão da obra ficou definido entre as equipes técnicas que a remoção das famílias seria realizada por etapas, favorecendo a continuidade da urbanização assim como o beneficiamento das famílias das áreas de reassentamento. Assim, de acordo com o andamento da obra, ficaram definidas três etapas de remoção. Os dez primeiros blocos, com previsão de entrega para o final do ano de 2012, formavam a primeira etapa. A segunda etapa era formada pelos blocos de numeração do 11 ao 24. E no terceiro momento os demais blocos.

Contudo a Equipe técnico-social prosseguia desenvolvendo um conjunto de ações socioeducativas e culturais, com vistas ao desenvolvimento comunitário e a sustentabilidade do Projeto, contribuindo para redução de riscos sociais e ambientais e a melhoria na qualidade de vida dos beneficiários. Dentre as ações previstas no Plano de Reassentamento, aconteciam grupos de acompanhamento e visitas à obra por parte das famílias que desejassem, o que naturalmente aumentavam as expectativas pelas primeiras remoções.

Antes da conclusão da obra e reassentamento das famílias beneficiárias do projeto, no dia 30 de outubro de 2012, aconteceu a ocupação indevida no empreendimento por famílias oriundas de áreas de risco ou que viviam de aluguel social, residentes em sua maioria nas áreas do entorno do empreendimento, e em diversos bairros de Fortaleza.

Nos dias 01 e 02 de julho de 2013, a equipe técnica da HABITAFOR em parceria com a Guarda Municipal de Fortaleza, através de visitas ao CHBC e realização de cadastro, realizou um levantamento das famílias ocupantes no empreendimento. Na ocasião, foram identificadas 704 famílias residindo no local, 64 casas fechadas, além de 43 imóveis desocupados e 5 famílias que se recusaram a responder.

Nos dias 25 e 26 de maio de 2015, foi realizado, pelo serviço social da prefeitura, um novo levantamento de informações das famílias que se encontram morando indevidamente o Conjunto Habitacional Bacia do Cocó. Desta vez, como uma atualização dos dados em reunião na Escola Municipal de Ensino Infantil e

³⁷ Os dados apresentados constam do levantamento do perfil socioeconômico das famílias ocupantes do Conjunto Habitacional Bacia Do Cocó – CHBC, realizado pela HABITAFOR

Fundamental – EMEIF Delma Hermínia da Silva Pereira, localizada próxima ao CHBC.

A construção do conjunto habitacional Bacia do Cocó (CHBC, com 816 UH, que iria atender a demanda de reassentamento, necessária para a desocupação das áreas de implantação do Parque Urbano Cocó e para as obras de requalificação das áreas remanescentes das comunidades envolvidas no Programa, foi ocupado por famílias estranhas ao PREURBIS em outubro de 2012. A partir desse fato, as famílias cadastradas ficaram paralisadas, perplexas e no aguardo da reintegração de posse, que tardou em chegar (ou nunca chegou) e, pela demora e/ou pelos saques que aconteceram às U.H., estas ficaram sem condições de habitabilidade como garantia o Programa.

Independente da disponibilidade de UH do CHBC para retirar a população residente nas áreas de intervenção, as famílias que tinham participado, se envolvido efetivamente em todas as etapas de execução do Trabalho Técnico Social, cumprido os acordos de não construir, de não deixar acontecer novas invasões, participado dos cursos, reuniões e acompanhado a construção do conjunto habitacional, bem como as lideranças e moradores que passaram por capacitações e formação de Comitê de Acompanhamento a Intervenção/CAI, precisavam de uma resposta, de uma ação concreta por parte da PMF que repusesse suas moradias.

Inicialmente, os técnicos responsáveis pelo Programa apresentaram ao CAI os tramites judiciais do processo de reintegração de posse do CHBC e a retomadas da finalização das U.H. as lideranças exigiram prazos, que mesmo sem a PMF ter condições de apresentar datas, aceitaram os fatos e declararam total apoio ao PREURBIS. A equipe social permaneceu na área, mas as ações se limitaram a dialogar com os beneficiários sobre a ocupação dos imóveis.

5.1 INVASÃO OU OCUPAÇÃO³⁸

Sem ter a preocupação do que é politicamente correto ou nas acepções ideológicas ou sociológicas conceituais acerca dos termos *invasão e ocupação*, mas com a preocupação de entender a diferença dos termos sob a perspectiva das partes diretamente envolvidas, temos, nos posicionamentos identificados no grupo focal apresentado e respondidos por pessoas diretamente afetadas pelo problema, uma dicotomia interessante, a depender de pontos de vista pessoais em torno do fato.

Para melhor aprofundar o tema foram previstos a realização de grupos focais entre os beneficiários do PREURBIS que no passado ocuparam as margens do rio Cocó e que responderam ao questionário, e outro grupo com as pessoas que ocuparam o CHBC. Ninguém das pessoas ocupantes do CHBC contatadas para participar do grupo apareceu ao local previamente definido, de acordo com o que foi apurado, os motivos das ausências se deram por orientação da Associação de moradores do local.

Para o grupo das famílias beneficiárias, ocupação foi o que elas fizeram quando levantaram barracos em uma área do parque do Cocó para moradia, uma vez não terem um lugar para morar. Ainda que soubessem que o terreno não lhes pertencia. Tal ação foi reputada como legítima pelos participantes do grupo, *foi a única solução que tinham naquele momento*, disseram. Não se constituindo em invasão porque o terreno, nas palavras dos integrantes da comunidade, “não tinha

³⁸ Para Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald “invasão é o esbulho possessório pelo ilícito recurso à força como forma de acesso a bens jurídicos. A propriedade é esfacelada em seu conteúdo mínimo sem qualquer respaldo no ordenamento jurídico.” Ocupação, por sua vez, segundo os mesmos autores “é um ato-fato de ingresso em bens abandonados pelo proprietário, e, portanto, privados de qualquer função social, eis que desprovido de significado por parte de quem o titulariza. ROSENVALD, Nelson e FARIAS, Cristiano Chaves de. *Direitos Reais*, 6ª Edição. Editora Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2010, p. 61

Para Delze dos Santos Laureano “o invasor é aquele que se diz proprietário sem legitimidade.” LAUREANO, Delze dos Santos. *Invasão ou ocupação de terras? Quem é o vilão nessa história*. Disponível em: <www.forumcarajas.org.br/portal.php?artigo&mostra&2643>; Acessado em: 15/04/2016.

Segundo INDURSKY, *Ocupação* tem como referente a terra improdutivo. *Invasão* constrói como referente a terra privada. A primeira, por tratar da terra improdutivo, trabalha o sentido ético de uma terra que, por ser improdutivo, deve ser redistribuída para que possa ser cultivada por aqueles que desejam dela tirar a sua subsistência e a dos seus. A segunda, por possuir um proprietário, põe em relevo o sentido jurídico de violação da propriedade privada. INDURSKY, Freda. De ocupação a invasão: efeitos de sentido no discurso do/sobre o MST. In: INDURSKY, Freda & LEANDRO FERREIRA, Maria Cristina (orgs.). *Os múltiplos territórios da análise do discurso*. Porto Alegre. Sagra-Luzzatto, 1999.

dono”.

Ao se indagar pelo ocorrido no CHBC, onde famílias não cadastradas pelo Programa, mas nas mesmas situações de risco e moradias precárias, se invadiram ou ocuparam os imóveis ainda em construção, foram unânimes em declarar que são invasores.

Instigados a aprofundar o assunto, sobre qual seria a diferença entre os termos na visão do grupo, disseram que eram invasores porque as casas não eram para eles e sim para os que já estavam cadastrados:

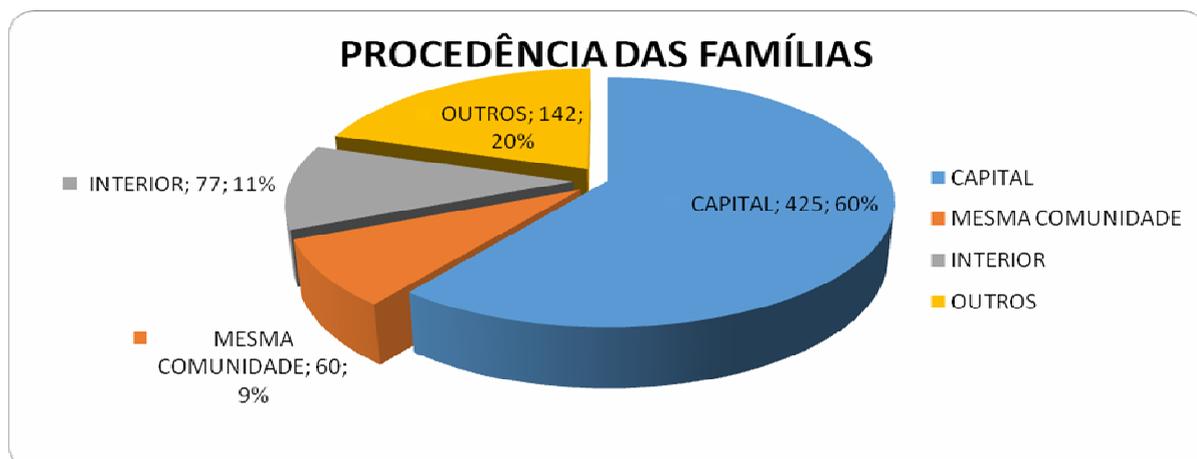
“...as casas eram pra gente, a prefeitura tinha nosso nome, o que eles fizeram foi tomar o que era nosso...eles já moravam em outro canto e vieram invadir aqui. Tiraram o cercado e entrou uma ruma de gente.” (P.R.S., 34 anos, Manicure)

“... o que eles fizeram foi errado, ocupação é quando não tem dono, e a prefeitura deixou eles invadir.” (T.M.S., 39 anos, Do Lar)

Há, por certo, um sentido de ilegalidade em torno do termo invasão, denotando algo de reprovável, por seu turno o termo ocupação mitiga essa ilegalidade de forma a dar um sentido mais brando ou justo socialmente a um ato que continua sendo ilegal. Sem qualquer carga moralizadora, e em que pese alguns entusiastas pensarem serem legítimas as invasões, ou sendo boas, justas ou morais, não há necessidade de eufemismos para tornar o ato mais aceitável, a invasão ou ocupação continua sendo uma ilegalidade aos olhos da Lei, conforme o artigo 161, §1º, II, do Código Penal Brasileiro. O que transparece nos diálogos empreendidos no grupo focal é que, mesmo sabedor que o imóvel é alheio, quando “eu” invado, é ocupação; e quando o “outro” ocupa, é invasão.

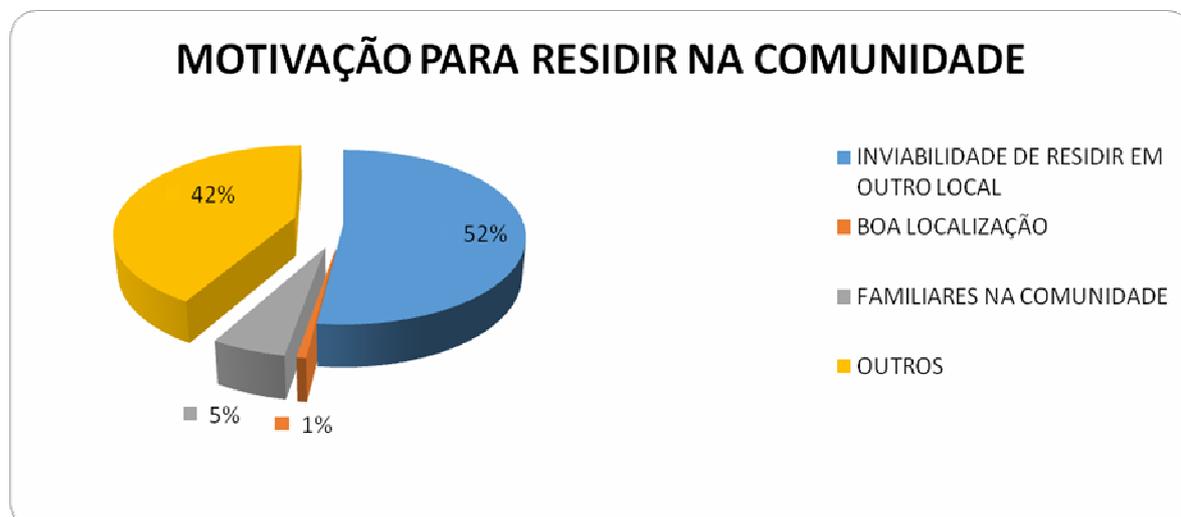
5.2 PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS OCUPANTES

Em relação a procedência das famílias ocupantes, a maioria de famílias (60%) são oriundas de variados bairros da capital, além de famílias oriundas do interior que aparecem em número relevante (11%). Podemos visualizar os quantitativos no gráfico a seguir:

Gráfico 01- Procedência das famílias

Fonte: HABITAFOR. Pesquisa de Campo, 2013

Mais da metade das famílias (52%) afirmam que realizaram a ocupação do empreendimento por inviabilidade de residir em outros locais, visto que não possuem condições de pagar aluguel.

Gráfico 02 - Motivação para residir na comunidade

Fonte: HABITAFOR. Pesquisa de Campo, 2013

Embora todos os entrevistados pelo social do PREURBIS tenham respondido que a residência foi invadida podemos perceber na tabela abaixo que a grande maioria (84%) afirma que passou a residir nos apartamentos em novembro de 2012, ou seja, no mês seguinte à ocupação, afirmam inclusive, que houve pagamento de valores para ingressar no apartamento ocupado.

Tabela 08 - Tempo de moradia

TEMPO DE MORADIA	QNT.
MAIO DE 2013	7
ABRIL DE 2013	7
MARÇO DE 2013	3
FEVEREIRO DE 2013	5
JANEIRO DE 2013	12
DEZEMBRO DE 2012	7
NOVEMBRO DE 2012	589
OUTUBRO DE 2012	44
NÃO INFORMADO	30
TOTAL	704

Fonte: HABITAFOR. Pesquisa de Campo, 2013

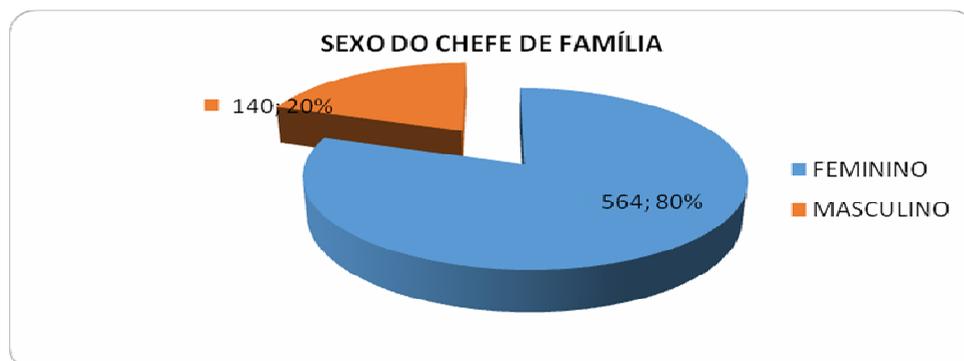
Diante deste dado, podemos inferir que as famílias que atualmente se encontram no CHBC, não foram às mesmas que ocuparam, no entanto, reconhecem que estão residindo no conjunto de maneira irregular, visto que ao serem questionadas afirmam que o apartamento foi invadido.

Durante o cadastramento dos moradores ocupantes do CHBC foi identificado que a maioria dos titulares é do sexo feminino, o que corresponde a 80%, enquanto que os titulares do sexo masculino totalizam 20%, conforme tabela abaixo.

Tabela 09- Sexo do chefe de família

SEXO DO CHEFE DE FAMÍLIA	QTD.
FEMININO	564
MASCULINO	140
TOTAL	704

Fonte: HABITAFOR. Pesquisa de Campo, 2013

Gráfico 03- Sexo do chefe de família

Fonte: HABITAFOR. Pesquisa de Campo, 2013

Tipo de Vínculo Empregatício

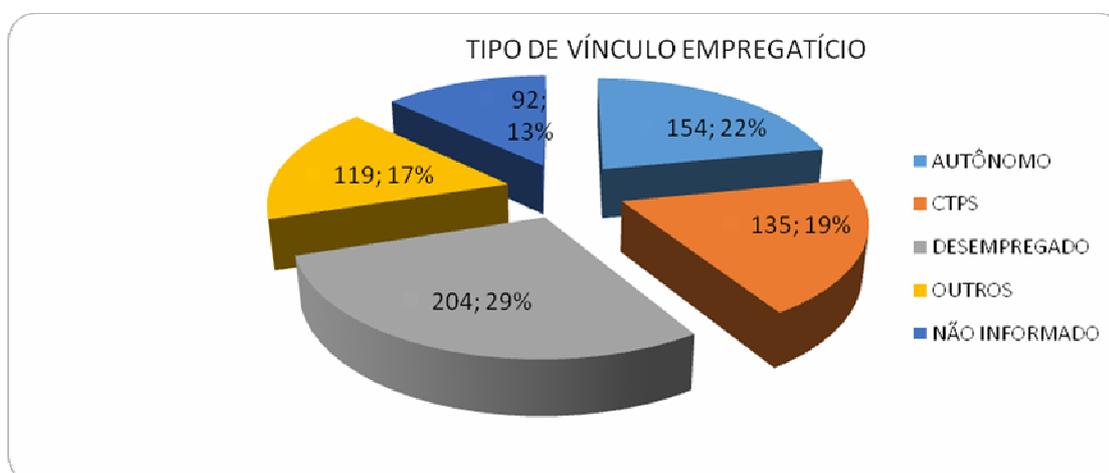
Tabela 10 - Tipo de vínculo empregatício

TIPO DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO	QNT.
AUTÔNOMO	154
CTPS	135
DESEMPREGADO	204
OUTROS	119
NÃO INFORMADO	92
TOTAL	704

Fonte: HABITAFOR. Pesquisa de Campo, 2013

Quanto ao tipo de vínculo empregatício do titular, percebeu-se que, 29% encontram-se desempregados, 22% são autônomos, 19% estão trabalhando com Carteira de Trabalho assinada, 17% possuem outros tipos de trabalho e 13% não informaram, conforme tabela acima:

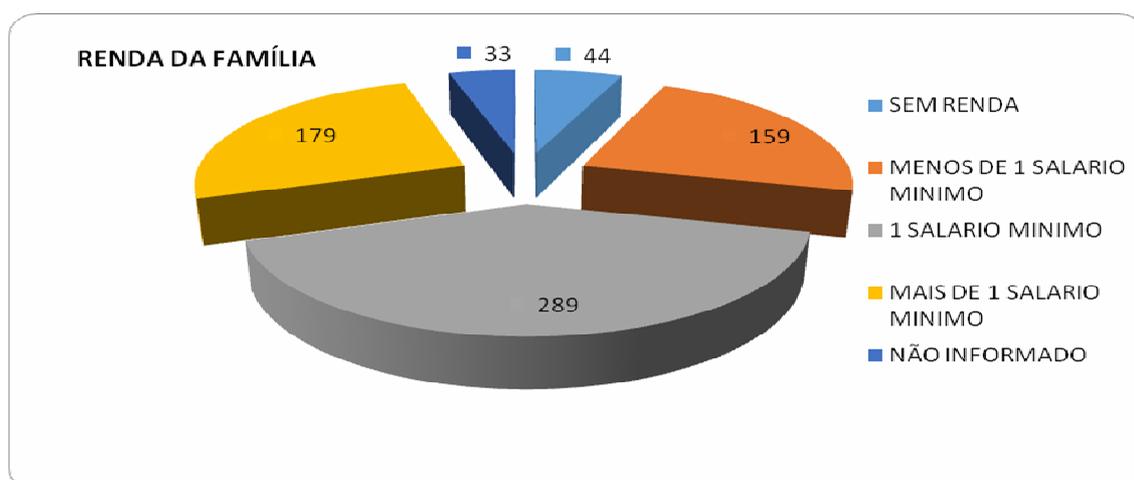
Gráfico 04 - Tipo de vínculo empregatício



Fonte: HABITAFOR. Pesquisa de Campo, 2013

Renda da Família

No que se refere à renda da família, embora tenhamos conhecimento de que a maioria dos entrevistados (51%) afirmaram estar desempregados ou desenvolvendo trabalhos autônomos, podemos perceber que a maioria das famílias (41%) possuem uma renda de 1 salário mínimo. Logo em seguida as famílias que apresentam mais de um salário mínimo (25%) e por fim, com um número também relevante, (23%) as famílias com menos de um salário mínimo.

Gráfico 05 - Renda da família

Fonte: HABITAFOR. Pesquisa de Campo, 2013

Tabela 11 - Renda da família

RENDA DA FAMÍLIA	QNT.
SEM RENDA	44
MENOS DE 1 SALARIO MINIMO	159
1 SALARIO MINIMO	289
MAIS DE 1 SALARIO MINIMO	179
NÃO INFORMADO	33
TOTAL	704

Fonte: HABITAFOR. Pesquisa de Campo, 2013

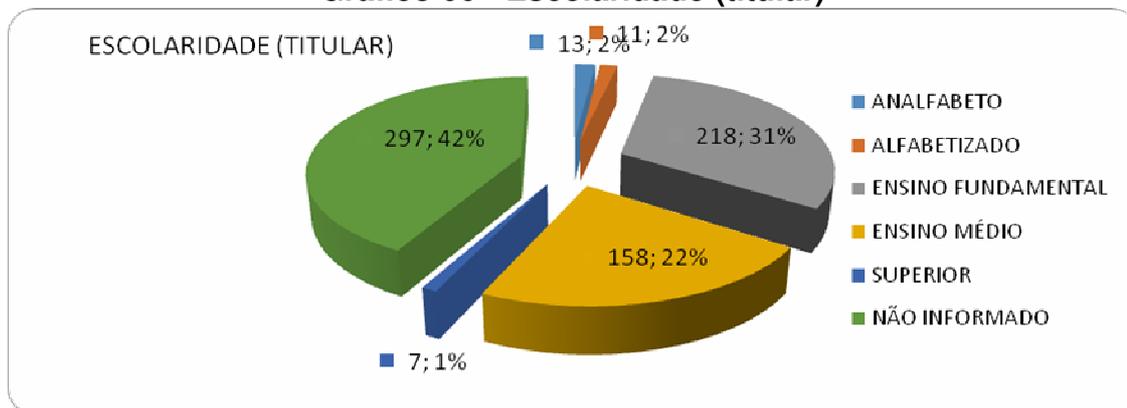
Escolaridade do Titular

Constatou-se que 42% dos entrevistados não informaram a escolaridade do titular, 31% possuem o ensino fundamental, 22% o ensino médio, 2% são analfabetos, 2% são alfabetizados e 1% tem o ensino superior, o que pode ser verificado na tabela abaixo:

Tabela 12 - Escolaridade (titular)

ESCOLARIDADE (TITULAR)	QNT.
ANALFABETO	13
ALFABETIZADO	11
ENSINO FUNDAMENTAL	218
ENSINO MÉDIO	158
SUPERIOR	7
NÃO INFORMADO	297
TOTAL	704

Fonte: HABITAFOR. Pesquisa de Campo, 2013

Gráfico 06 - Escolaridade (titular)

Fonte: HABITAFOR. Pesquisa de Campo, 2013

Benefícios e Programas Sociais

No que se refere à participação das famílias em programas sociais, foi identificado que 266 recebem o benefício do Programa Bolsa Família, 7 famílias recebem outros benefícios conforme tabela a seguir:

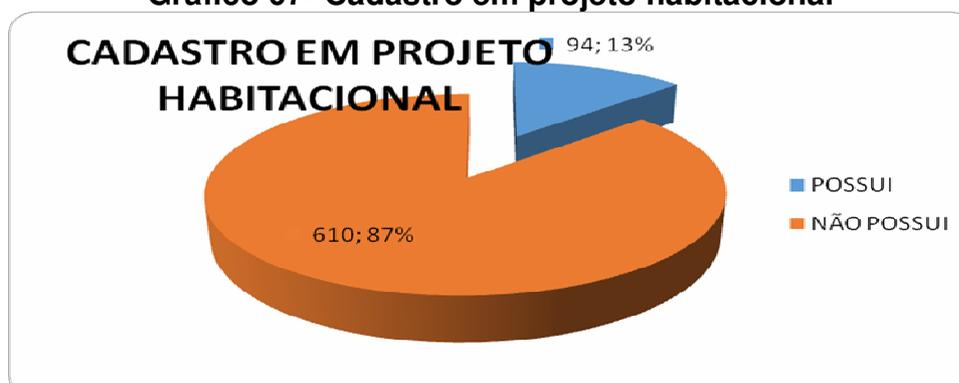
Tabela 13 - Benefícios

BENEFÍCIOS	QNT.
PBF	266
OUTROS	07
NÃO RECEBEM BENEFÍCIO	431
TOTAL	704

Fonte: HABITAFOR. Pesquisa de Campo, 2013

Cadastro em Projeto Habitacional

De acordo com os dados coletados, 87% das famílias afirmaram que não possui nenhum cadastro em projetos habitacionais, somente 13 % afirmam serem cadastradas.

Gráfico 07- Cadastro em projeto habitacional

Fonte: HABITAFOR. Pesquisa de Campo, 2013

Tabela 14 - Cadastro em projetos habitacionais

CADASTROS EM PROJETO HABITACIONAL	QNT.
POSSUI	94
NÃO POSSUI	610

Fonte: HABITAFOR. Pesquisa de Campo, 2013

Tabela 15 - Tipo cadastro

TIPO CADASTRO	QNT.
PMCMV	58
DEMANDA ESPONTANEA	5
NÃO INFORMADO	13
OUTROS	18
TOTAL	94

Fonte: HABITAFOR. Pesquisa de Campo, 2013

Dentre as 94 famílias que afirmaram possuir cadastro em projeto habitacional, a grande maioria (58) afirma possuir cadastro no Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. O outro quantitativo relevante é composto por famílias que não souberam informar em qual projeto habitacional estão inseridas. As demais famílias estão cadastradas na demanda espontânea da HABITAFOR ou em outros projetos habitacionais, como por exemplo, o Maria Tomásia, o São Cristóvão e uma família está cadastrada no PREURBIS.

5.3 JUDICIALIZAÇÃO DA OCUPAÇÃO IRREGULAR

Em 08 de novembro de 2012 a Procuradoria Geral do Município (PGM), através da Procuradoria de Urbanismo e Meio Ambiente (PROURMA), ingressou com Ação de reintegração de posse sendo distribuído o feito processual de número 0043269-30.2012.8.06.0001, para a 2ª Vara de Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza, que assim pronunciou o MM. Juízo em Despacho, fls.36:

Considerando a inexistência de prova cabal do alegado esbulho, se se tratar de força nova ou de mais de ano e dia, reservo-me em apreciar o pedido de antecipação de tutela somente depois do estabelecimento do contraditório processual ou escoado *in albis* o prazo da contestação. Citem-se os requeridos desconhecidos, através de edital a ser publicado no Diário da Justiça do Estado do Ceará e em um dos jornais com circulação diária nesta capital, com prazo de 20 (vinte) dias para, querendo, contestarem o feito no prazo processual de 15 (quinze) dias.

Citação, intimação e expedientes de estilo.

Fortaleza, 12 de novembro de 2012.
Francisco Chagas Barreto Alves-Juiz

Em 21 de novembro de 2012 a PGM entrou com pedido de reconsideração do Despacho, que sequer foi apreciado pelo Juízo da 2ª Vara de Fazenda Pública.

Em 10 de abril de 2013 a PGM ingressou com novo pedido liminar e somente em 15 de maio de 2013 a 2ª Vara de Fazenda Pública publicou o edital de citação despachado em 12/11/2012.

Em 10/06/2013 houve a contestação do pedido de reintegração de posse, sob a alegação vícios no edital de citação, de que o Município não comprovou a propriedade do terreno e a oitiva das 816 família invasoras.

Instaurado o contraditório a ação se arrastou até o dia 28/11/2013, data em que foi expedida a liminar de reintegração de posse.

Em 05/03/2014, a ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DO CONJUNTO NOVO JARDIM CASTELÃO, que representa os invasores entrou com novo pedido alegando vícios no mandado de reintegração de posse, o que foi acatado.

O mérito da ação ainda está pendente de julgamento.

Figura 13- Unidade Habitacional ocupada indevidamente



Fonte: Processo Judicial nº 0043269-30.2012.8.06.0001, fls. 72, em trâmite na 2ª Vara de Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza. Nov/2012

Figura 14 - Unidade Habitacional ocupada indevidamente



Fonte: Processo Judicial nº 0043269-30.2012.8.06.0001, fls. 86, em trâmite na 2ª Vara de Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza. Nov/2012

Figura 15 - Unidade Habitacional ocupada indevidamente



Fonte: Processo Judicial nº 0043269-30.2012.8.06.0001, fls. 129, em trâmite na 2ª Vara de Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza. Nov/2012

Figura 16 - Unidade Habitacional ocupada indevidamente



Fonte: Processo Judicial nº 0043269-30.2012.8.06.0001, fls. 183, em trâmite na 2ª Vara de Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza. Nov/2012

Para os que se identificam com o saber jurídico que garante a propriedade, os que se apropriaram do CHBC praticaram atos ilegais que podem ser classificados juridicamente como um “esbulho possessório” e estão sujeitos à lei. Já os que contestam o direito de propriedade, defendendo o direito à moradia, o fazem com base em uma ética social que contesta a distribuição de terras e uma injusta distribuição de renda, em decorrência das quais agrava a desigualdade. E essa não é mais uma questão puramente legal; é, a igual título, uma questão social. Vê-se aí, mais uma vez, a ética social atravessando o jurídico e entrelaçando-o ao político, fazendo aparecer o embate de interpretações que perpassa o discurso social do Brasil contemporâneo acerca da questão habitacional.

6 SOLUÇÕES APRESENTADAS PELO PROGRAMA PARA AS FAMÍLIAS DA COMUNIDADE BOA VISTA

Independentemente da disponibilidade de UH do CHBC para retirar a população residente nas áreas de intervenção, as famílias que tinham participado, se envolvido efetivamente em todas as etapas de execução do Trabalho Técnico Social, cumprido os acordos de não construir, de não deixar acontecer novas invasões, participado dos cursos, reuniões e acompanhado a construção do conjunto habitacional, bem como as lideranças e moradores que passaram por capacitações e formação de Comitê de Acompanhamento a Intervenção/CAI, precisavam de uma resposta, de uma ação concreta por parte da PMF que repusesse suas moradias.

Inicialmente, os técnicos responsáveis pelo Programa apresentaram ao CAI os tramites judiciais do processo de reintegração de posse do CHBC e a retomadas da finalização das U.H. as lideranças exigiram prazos, que mesmo sem a PMF ter condições de apresentar datas, aceitaram os fatos e declararam total apoio ao PREURBIS. A equipe social permaneceu em área, mas as ações se limitaram a dialogar com os beneficiários sobre a invasão.

Nesse período as famílias ocupantes do CHBC se organizaram, constituíram associação para defesa e passou-se mais de um ano sem que houvesse uma sinalização para a situação das famílias anteriormente cadastradas. Com a morosidade, as famílias cadastradas originalmente, as “proprietárias das UH” passam a demonstrar um sentimento de desestímulo quanto a construção social que venha acontecendo nas comunidades. A equipe social apresentou uma proposta diferenciada e elas acreditaram no programa, confiaram que oportunizaria uma melhor qualidade de vida, possibilitava a seus descendentes terem assegurado a moradia digna.

Os beneficiários do PREURBIS começam a procurar os plantões sociais para relatar a insegurança em relação a integridade física dos seus, falam receber ameaças de morte por parte dos ocupantes do CHBC. Concomitante, a mídia mostrava os índices de violência, a polícia atuando na área e o tráfico de drogas que estava acontecendo dentro do conjunto habitacional invadido, que passa a ser denominado de “Babilônia”, como referência negativa.

A equipe procurava explicar a complexidade dos fatos às famílias e

lideranças, mas os acontecimentos levam as famílias cadastradas originalmente a concluírem que não receberiam as UH e repugnam, rejeitam a construção do empreendimento habitacional por completo e passam a reivindicar do PREURBIS outra solução habitacional para a área, pois não iriam se colocar em maior risco do que o de residirem em área sem infraestrutura.

As lideranças questionam o porquê da PMF não poder realocar as famílias cadastradas nos residenciais do Programa Minha Casa, Minha Vida/MCMV. Pela proximidade da área trabalhado pelo PREURBIS e o Bairro José Walter, as famílias têm conhecimento sobre as construções e entregas das U.H. no residencial Cidade Jardim, conhecem as famílias que lá residem, a boa infraestrutura oferecida, os equipamentos sociais do entorno, a possibilidade da qualidade de vida. E passam a instigar a equipe social do Programa sobre a viabilidade de serem reassentadas no residencial do programa MCMV.

6.1 A PARCERIA COM O GOVERNO DO ESTADO

Conforme consta do Relatório Situacional-Social do PREURBIS, em 2014, após avaliar o desempenho do PREURBIS, o volume de atividades sociais e capacitações desenvolvido na área de intervenção, a PMF, através da HABITAFOR e SEINF, procuraram dialogar com o Governo do Estado para discutir a viabilidade das reivindicações da população trabalhada pelo Programa - da margem direita da Bacia do Cocó, uma vez que a margem esquerda já vinha sendo trabalhada pela a Secretaria Estadual das Cidades. Na interlocução com o Estado, se percebeu que a proposta de reassentamento desenvolvido PREURBIS para a Bacia do Rio Cocó, é bem próxima aos objetivos do Programa Minha Casa Minha Vida/MCMV, uma vez que ambos têm um só objetivo: garantir qualidade de vida às famílias de baixa renda. E nesse caso, a maioria das famílias apresentavam o perfil adequado, já estavam cadastradas por um projeto social, bem como tinham recebido capacitações para a superação de suas questões socioeconômicas, sobre organização comunitário, educação ambiental, o zelo com o patrimônio coletivo, o que ajudaria a sustentabilidade do empreendimento do MCMV.

Quanto a seleção/composição familiar e perfil socioeconômico das famílias para os dois Programas são idênticas. P. ex. enquanto o Cidade Jardim, que é um bairro planejado para receber famílias compostas por até 7 pessoas/domicílios,

a média das famílias a ser reassentada da Bacia do Rio Cocó apresenta 4 pessoas/domicílio, em média; em ambos os programas as famílias devem estar cadastradas no Cadastro Único - CadÚnico e apresentar ganhos de até 3 salários mínimos. Outro critério importante para o governo estadual era o objetivo da remoção – construção do parque. Os projetos técnicos do PREURBIS foram analisados e aprovados, pelos engenheiros/arquitetos da Secretaria das Cidades, enquanto viáveis para a construção do parque e recuperação das áreas ambientalmente degradadas.

6.2 O RESIDENCIAL CIDADE JARDIM E O RESIDENCIAL JOSÉ EUCLIDES

Todo o bairro Cidade Jardim tem acesso aos serviços básicos de abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário realizado por rede coletora de esgoto, coleta de lixo direta e iluminação elétrica. Garantia de instalações de educação e saúde, além de uma infraestrutura adequada e suficiente para receber a demanda populacional. Por ex. apresenta 4 escolas estaduais, 13 municipais, além de creches; 9 equipamentos de saúde e linhas de ônibus interligando para toda a Capital do Ceará. Descrição fidedigna ao Plano Integral de Ação Social (PIAS) do PREURBIS.

Após as equipes analisarem tecnicamente, o Governo do Estado sinalizou com a possibilidade de ceder U.H. nos Residenciais Cidade Jardim e no Residencial José Euclides, ambos do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV). Ambos apresentam como vantagem, a localização ser bem próxima ao local de origem das famílias. O primeiro fica a cerca de 3 Km e o segundo, a cerca de 5km.

6.3 A RETOMADA DO TRABALHO SOCIAL PARA REASSENTAMENTO

A equipe social convocou reunião com o Comitê de Acompanhamento a Intervenção/CAI e comunicou que o Governo Estadual sinalizou positivamente com a possibilidade da cessão das U.H. nos residenciais do Programa Minha Casa Minha Vida. Bem como incorporar todo o programa da PMF dentro do Programa de Urbanização da Bacia do Cocó realizado pelo Estado.

A partir de março de 2015, intensificam-se as reuniões e diálogos com a população cadastrada. Para cada comunidade se realizaram duas reuniões públicas

para explicar todas as regras, critérios e princípios do MCMV e mudanças do PREURBIS. Há inquietações e insegurança por parte das famílias quanto a forma de reassentamento, os grupos de famílias já trabalhados continuarem, qual a equipe social passará a trabalhar com as comunidades, teriam que passar por sorteios de seleção? etc.

A equipe técnica do serviço social visitou porta a porta (e após realizou reunião geral) na perspectiva de responder a hesitação das famílias beneficiárias e garantiu os acordos celebrados com a população quanto a fortalecer os laços de proteção comunitário que continuarão sendo respeitados; as famílias terão o direito a conhecer os residenciais antes de assinar o termo de aceite; após o aceite serão encaminhadas para a confecção dos dossiês por grupos. Por exemplo, a equipe socioambiental da PMF continuará com inserção na área permanentemente e se responsabilizará pela medição com as famílias, as vulnerabilidades sociais continuarão sendo tratadas com prioridade, os grupos trabalhados serão reassentados por blocos no residencial, respeitando a vizinhança, os parentescos e assim, serão fortalecidas as redes de proteção já existente nas comunidades. etc.

A partir dessa dinâmica, lideranças e a comunidade afetada foram consultadas, participaram e aderiram ao processo de transferência para o residencial como forma de realizar seu sonho da casa própria digna. Na expectativa de serem reassentados em um local que lhes garantisse condições de bem viver, com acesso aos serviços e equipamento públicos que permitissem às famílias um padrão de vida digno, as famílias cadastradas no PREURBIS aderiram expressivamente e assinaram respectivo termo de adesão. Porém, devido a problemas com os documentos de identidades, CPF, dentre outros, das 255 famílias cadastradas na Comunidade Boa Vista que ocupavam a Área Diretamente Afetada, segundo dados do serviço social da UGP-PREURBIS, foi possível reassentar em agosto de 2015, no condomínio cinco do Residencial Cidade Jardim, 128 famílias das comunidades de Boa Vista, outras 23 famílias residentes na Comunidade Boa Vista foram indenizadas.

Após a elaboração de boa parte da pesquisa verificou-se que ainda não foram entregues as habitações no Conjunto José Euclides na parceria com o Governo Estadual pelo atraso nas obras. As famílias remanescentes, cerca de 104, estão com termo de adesão ao residencial José Euclides assinado, com os dossiês socioeconômicos preparados e na expectativa de serem reassentadas. O atraso nas

obras do Conjunto Residencial José Euclides alterou o cronograma de reassentamento previsto, até então, para novembro de 2016, e, em contato com a HABITAFOR, não nos foi informado outra data para a conclusão do empreendimento e reassentamento das famílias remanescentes.

6.4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Após a aplicação do questionário ao público beneficiário, verifiquei a necessidade de aprofundamento de algumas questões relacionadas com a satisfação dos mesmos. Pude perceber que havia uma grande diferença, entre cada pessoa, do que entendiam como melhoria da qualidade de vida; particularmente, para uns apenas a moradia mais bonita e longe das enchentes e do mal cheiro já era uma excelente melhoria da qualidade de vida, outros associavam a melhoria da qualidade de vida somente ao local, fato sintomático pelo local de reassentamento, no aspecto paisagístico, ser melhor daquele originalmente previsto, que foi prejudicado pela invasão ou mesmo do próprio local da comunidade original. Dessa forma a opção pelo grupo focal foi para identificar o que seria melhoria das condições de vida, apesar de todos, unanimemente, dizerem que suas vidas melhoraram, mas sem contudo identificarem de forma mais incisiva e sob qual aspecto, para dar mais sustentação à resposta ao questionário, de acordo com os objetivos do Programa.

O fundamento do método em si, sustenta a ideia de que, na interação dialógica entre sujeitos, impressões tácitas sobre determinadas questões podem ser afloradas, ideias preconcebidas possam ser aprofundadas e quadros mais completos sobre temas comuns possam ser definidos. Neste sentido, um grupo focal é basicamente uma reunião de grupos de pessoas que partilham de experiências comuns sobre um tópico de especial interesse de pesquisa, orientados em torno deste foco por um moderador preparado para tal atividade. Colocados em interação, crê-se que estes atores possam revelar ao pesquisador elementos sobre este tema. Tais elementos mais ou menos desconhecidos pelos participantes do grupo individualmente seriam definidos de modo mais claro a partir do processo interativo pela técnica do grupo focal.

Para os objetivos da pesquisa em questão, este aspecto do método, mostrou-se particularmente promissor uma vez que, como já foi dito, o foco central

do trabalho eram localizar deficiências ou ausências de atendimento do setor público à determinadas demandas da população que se constituiriam como primordiais para o almejado objetivo do Programa, que era a melhoria da qualidade de vida da comunidade diretamente afetada. Considerou-se então a possibilidade de que estes lapsos de presença do setor públicos pudessem não ser imediatamente percebidos pelos atores sociais. Isto porque, dentro do processo de sobrevivência como um todo, tais ausências seriam absorvidas ou substituídas por outras estratégias de adaptação a vida social como hábito do morar, particular de um indivíduo ou grupo. Ao reduzir as expectativas da comunidade ao simples recebimento de uma casa como alcance da melhoria de qualidade de vida, expõe a inaptidão do poder público em não reconhecer as idiosincrasias locais e que afetam de forma mais incisiva o dia a dia das pessoas da comunidade.

Nesta formatação de pesquisa, foram aplicados os questionários para 3 (três) gestores, cujo critério de escolha foi porque estiveram à frente da Coordenação do Programa PREURBIS, 6 (seis) atores privados pertencentes à comunidade Boa Vista e beneficiados com UH de reassentamento no Conjunto Cidade Jardim, porém somente 5 (cinco) responderam ao questionário. Os gestores respondentes não são servidores de carreira, ocupam cargos comissionados nomeados por Ato do prefeito.

6.4.1 Respostas dos Gestores aos questionários

Na intenção de analisar o componente habitacional do Programa pela visão dos gestores, foram aplicados questionários abertos, não assistidos, buscando identificar os óbices ocorridos durante a execução do Programa e se as metas e objetivos foram efetivamente alcançados. Questionado o Gestor nº 1 o mesmo respondeu que ficou na coordenação do Programa entre 2011 e 2012, que citaria como óbices à execução satisfatória do programa algumas condições administrativas, tais como: a) Ser executado por mais de uma secretaria, ou seja, os recursos de obras estavam destinados a pelo menos 4 secretarias municipais, gerando um retardo nas etapas burocráticas de pagamento das empresas contratadas e conseqüentemente, um atraso na entrega das obras. Na mesma vertente, as obras financiadas pelo BID com valores mais expressivos que era as de urbanização de praças e parques lineares dependiam da entrega dos conjuntos

habitacionais, cujas obras eram administradas por outra secretaria e o agente financiador era a Caixa Econômica Federal; b) As construções dos equipamentos sociais – creches e postos de saúde dependiam da existência de terrenos disponíveis nas comunidades eleitas pelo programa - condição que, algumas vezes não pôde ser atendida; c) A falta de priorização do Programa pela gestão municipal; e, d) A ocupação irregular do Conjunto Habitacional Parque do Cocó, que impossibilitou a transferências das famílias que ocupavam a área de risco onde seria construído o parque linear, que ficou limitado às áreas livres. Quanto ao Programa ter atingido sua finalidade, respondeu que não, mas as parcerias recém firmadas entre a Prefeitura Municipal de Fortaleza e o Governo do Estado do Ceará avançaram muito para que a finalidade do programa seja atingida na questão habitacional. Um programa multifinalitário como o PREURBIS, tocado de forma multi-institucional está sujeito aos percalços citados, todavia com essa parceria firmada, podemos acreditar no atendimento do programa, complementou.

Na sua avaliação asseverou que o PREURBIS foi um programa audacioso que foi concebido visando o integral melhoramento de vida das comunidades que iriam receber suas obras, com o atendimento habitacional, saneamento, equipamentos sociais e parques urbanos, todavia, teve o seu prazo previsto de execução por demais dilatado, tendo sido necessário quebrar paradigmas e estabelecer novas parcerias para que sua finalidade fosse alcançada, mesmo que de forma parcial.

O Gestor nº 2 informou que assumiu a coordenação do Programa de 01/03/2013 a 31/01/2014; relatou que ao assumir o PREURBIS encontrou o cronograma de obras atrasado motivado pela invasão CHBC, para onde seriam transferidas as 816 famílias residentes em áreas de risco da Bacia do Cocó. Com tal invasão as obras não tiveram sua continuidade.

Considerou que o Programa atingiu sua finalidade em parte, pois devido aos impasses ocorridos com as obras da bacia do Rio Cocó as obras da Vertente Marítima na Barra do Ceará que incluía a urbanização do Morro de São Tiago e construção de Centro de Convivência, assim como praças UBS, creches, pavimentação de ruas e melhorias habitacionais deixaram de ser realizadas.

Em relação à avaliação pessoal do Programa respondeu que era um belíssimo e audacioso Programa que devido à alguns lapsos no seu formato impediu

que a SEINF/PMF realizasse tudo o que nele estava previsto, ou seja, a aplicação de todo o recurso contido no contrato com o BID.

O Gestor nº 3 informou que esteve na Coordenação do Programa de fev/2014 a out/2014, relatou que o principal óbice ao programa foi a invasão do CHBC e outro problema foi a aquisição e legalização de terrenos para a construção dos equipamentos sociais, informou que durante sua gestão foram entregues a Praça Farias Brito e uma creche na comunidade do Cal.

Considerou que o Programa não atingiu a sua finalidade pois foram utilizados somente 30% (trinta por cento) do valor do empréstimo. Considerou o Programa de altíssimo e importante valor social, porém não foram previstas soluções para fatores externos que pudessem interferir na sua evolução, e citou como exemplo a insuficiência de habitações e deslocamento para as famílias cadastradas. Entende ter faltado cooperação e envolvimento de outras secretarias como HABITAFOR na solução para o remanejamento de famílias para habitações existentes e disponíveis para aquela Secretaria.

Analisando as respostas apresentadas, todos os gestores afirmam que o Programa era de grande valor social, porém relatam, de forma geral, óbices que contribuíram para o insucesso ou sucesso parcial do Programa, como: Invasão/ocupação do CHBC; Falta de terrenos para a construção de equipamentos sociais; e, Participação de outras Secretarias.

A principal motivação para o banco encerrar de forma precoce o Programa, segundo os respondentes, deveu-se ao fato da invasão/ocupação do CHBC, pois com a paralização das obras o financiamento ficou prejudicado, uma vez ocorrer dentro da seguinte sistemática: o banco só libera as parcelas das etapas subsequentes mediante a conclusão da etapa anterior, assim com a paralização da obra o repasse financeiro ficou prejudicado, pois não houve a conclusão de uma etapa necessária ao repasse de verba para a realização das demais obras do Programa.

Quanto à morosidade nas obras deveu-se, em grande parte, pela ausência de terrenos disponíveis para aquisição pelo poder público, uma vez ser meta do Programa a construção de equipamentos dentro da Comunidade.

A participação de outras secretarias pulverizou as atribuições, a burocracia das diversas secretarias constituía-se em um grande entrave na tomada

de decisões, assim como a rotatividade dos coordenadores que estiveram no comando das ações do Programa.

6.4.2 Resposta dos colaboradores reassentados

Para a pesquisa com os beneficiários que já receberam as UH, foram escolhidos aleatoriamente pelo cadastro da Prefeitura pelo critério de amostragem de residência no Conjunto Cidade Jardim, cujas amostras eram pessoas de blocos distintos do citado conjunto. Pudemos inferir que muitos se conheciam de longa data, pois alguns estudaram juntos ou se já conheciam em algum momento dentro da comunidade Boa Vista. O local de entrevista foi no próprio conjunto habitacional.

Cinco pessoas responderam ao questionário e uma pessoa se recusou a responder. A primeira pergunta foi em relação ao tempo de moradia na comunidade, na média dos entrevistados o tempo de moradia foi de trinta e oito anos e seis meses. Quanto ao tempo de espera dos entrevistados, entre o cadastro realizado pela prefeitura e a efetiva solução dada pelo Poder Público foi, em média, pouco mais de oito anos.

A aplicação do questionário mostrou que, de uma maneira geral, a satisfação com o Programa foi bem avaliada, pois todos os entrevistados avaliaram positivamente o Programa e se mostraram satisfeitos com a moradia recebida, e que o recebimento de uma casa nova melhorou em tudo as condições de vida, mas não identificaram em que sentido houve a melhoria da qualidade de vida, houve uma unanimidade em afirmações de que melhoraram a qualidade de vida das pessoas, porém não foram identificados os aspectos em que se deu tal melhoria, resumindo-se em afirmações generalistas de que melhorou em todos os aspectos, sem que se pudesse identificar os graus de satisfação e em que pontos objetivamente houve a citada melhoria, tornando, assim o questionário insubsistente e inconclusivo para se avaliar este ponto fulcral da pesquisa. Diante de tal óbice fomos levados a aprofundar o assunto através da técnica do grupo focal.

Grupo Focal: O processo

O processo de organização do grupo obedeceu a seguinte rotina:

1. Na qualidade de pesquisador e moderador, com apoio de uma assistente social voluntária que faz parte da equipe social da SEINF,

- foi definida a data e horário da reunião de acordo com sua disponibilidade (da Assistente Social) e dos participantes, sendo os mesmos que responderam ao questionário;
2. Com a data e horário definidos (a reunião foi em um sábado pela manhã) a assistente social conseguiu o espaço no próprio conjunto Cidade Jardim, onde os participantes foram reassentados;
 3. No dia da reunião, depois de organizado o ambiente (com disposição de mesas, água para os participantes e instalação do equipamento de gravação de áudio), realizada as devidas apresentações, foi dado início às conversações, cujo roteiro temático segue anexo e explicitado as seguintes regras: a) uma pessoa fala de cada vez; b) não poderia haver discussão paralela; e, c) todos podem dizer o que pensam;
 4. A reunião foi programada com duração prevista de 1 hora e 30 minutos, porém durou cerca de 2 horas, ao final, foi oferecido um *brunch* aos participantes;
 5. De posse do áudio foi feito a análise e a interpretação do que foi conversado.

Nesse sentido podemos elaborar o seguinte panorama:

Tabela 16- Qualidade de vida

(continua)

PONTOS POSITIVOS	OBS	PONTOS NEGATIVOS	OBS
Local	Relatam que não há mais problemas de alagamento, o lugar é limpo, bonito, arejado que não exala mal cheiro. Que não há mais problemas com enchentes do rio. Tem árvores, é mais fresco, venta mais. Houve consenso.	Vizinhança	A principal queixa se refere ao compartilhamento, pois onde moravam todos eram próximos e se conheciam, partilhavam o pouco que tinham, a comunidade se ajudava quando alguém não tinha como se alimentar ou para comprar gás. Houve uma unanimidade em relação à este ponto.

Tabela 16- Qualidade de vida

(continua)

PONTOS POSITIVOS	OBS	PONTOS NEGATIVOS	OBS
Casa	Relatam que a casa é boa tem quarto separado, alguns dizem que é um pouco pequena em relação às que tinham na comunidade, mas o fato de ser alvenaria é bem melhor na época de chuva. Consenso.	Preconceito	Apesar de muitos serem reassentados, há a prática adotada por alguns de alugar ou vender a moradia recebida pelo governo e o novo morador sabendo que o outro veio da “favela” há um certo distanciamento. Houve quatro divergências neste ponto que não percebem preconceito.
Lazer	Disseram que há parquinhos para as crianças brincar com segurança e que na antiga comunidade não havia opção de lazer. Foram unânimes em afirmar.	Comércio	Na comunidade havia locais em que se podia comprar fiado pelo “caderninho” e se pagava posteriormente, agora não há essa opção, o supermercado ou os locais de venda de gêneros alimentícios não aceita essa forma de compra, só “dinheiro na mão”. Os comerciantes não conhecem os moradores. Houve unanimidade.
Asfalto	O fato de terem as vias internas do conjunto asfaltada e não terem que andar pela lama em dias de chuva também foi destacado pelas pessoas do grupo como fator positivo. Houve consenso.	Creche	Relatam que não há creches municipais perto do Conjunto, a mais próxima fica a mais de 30 minutos de caminhada. Somente duas pessoas se referiram a este ponto.
Aqui não é favela	Alegaram que onde moravam era uma favela e que hoje não moram mais em favela. Disseram que favela é quando tem barracos e madeira e papelão ou casas mal construídas com goteiras, que jogam água para fora do ralo. Foram unânimes.	Segurança	Informaram que a delegacia (8º DP) também ficou longe em comparação com a delegacia (16º DP) que era bem próxima da comunidade Boa vista. Para a metade não consideram isso como influência na melhoria da qualidade de vida. Houve divergências acerca da questão segurança, de que a Delegacia não traria segurança.

Tabela 16- Qualidade de vida

(conclusão)

PONTOS POSITIVOS	OBS	PONTOS NEGATIVOS	OBS
		Mobilidade	Relatam que há poucas linhas de ônibus e que o trajeto para o centro é “contramão”, que agora eles tem de ir para Messejana e pegar outro ônibus no terminal para o centro. E quem trabalha no centro tem que agora acordar mais cedo e pegar ônibus lotado. Houve divergências neste assunto, para duas pessoas não há influência.
		Taxas	O pagamento das contas de água e energia são pontos considerados pela maioria dos presentes ao grupo focal como negativos, pois na maioria dos que residiam na comunidade Boa Vista em moradias subnormais, não havia o pagamento por utilizarem ligações clandestinas. Houve discussão de duas moradoras que se acusavam que uma querer morar de graça.
		Invasão do CHBC	Os participantes alegam que a expectativa frustrada em relação ao que passam hoje deu-se pela invasão do CHBC por outras famílias de outras comunidades, pois tiveram de alterar seu padrão de vida, [penso que queriam dizer modo de vida]. Solicitado que aprofundassem porque consideram invasão, disseram que foi invasão porque tomaram o que não eram deles, pois sequer estavam cadastrados, ocupação foi quando [os beneficiários] passaram a residir no “Boa Vista”, pois o terreno não tinha “dono”, mas o CHBC tinha, e alguns trabalharam para construir a própria casa, que depois foi invadida. Houve uma única dissensão e para não gerar conflitos entre os participantes o assunto foi encerrado.

Fonte:Elaborado pelo autor

O grupo focal foi uma experiência promissora, pois foram levantados pontos que o questionário não identificou, ou que os respondentes não apontaram em suas respostas. Para os que responderam ao questionário houve melhoria na qualidade de vida de maneira geral, mas não foram identificados pontos divergentes durante o questionário, o que surgiu na realização do grupo focal. Questões como a mudança de vizinhança para pessoas que não eram do seu círculo de relacionamento, a forma de aquisição de alimentos, e o círculo de ajuda mútua entre as pessoas da comunidade sugerem um hábito de morar, onde as relações interpessoais tem um peso na questão da melhoria das condições de vida daquele grupo de pessoas.

Para muitos a questão do morar é fundamental e suficiente para se ter qualidade de vida. O conceito de qualidade de vida é multidimensional, apresenta uma organização complexa e dinâmica dos seus componentes, difere de pessoa para pessoa de acordo com seu ambiente/contexto e mesmo entre duas pessoas ou grupo de pessoas inseridos em um contexto similar.

7 CONCLUSÃO

Partindo do conceito de *habitus*, desenvolvido por Bourdieu³⁹, esse conceito surge da necessidade de “apreender as relações de afinidade entre o comportamento dos agentes e as estruturas e condicionantes sociais”. Para Bourdieu, *habitus* diz respeito às disposições incorporadas pelos sujeitos sociais ao longo de seu processo de socialização; integra experiências passadas, atua como uma matriz de percepções, de apreciações, de ações. Essa “matriz”, ou conjunto de disposições, nos fornece os esquemas necessários para a nossa intervenção na vida diária.

Baseando-se nas contribuições de Bourdieu, Setton (2002), assim formula o conceito de *habitus*:

Concebo o conceito de *habitus* como um instrumento conceptual que me auxilia pensar a relação, a mediação entre os condicionamentos sociais exteriores, e a subjetividade dos sujeitos. Trata-se de um conceito que, embora seja visto como um sistema engendrado no passado e orientando para uma ação no presente, ainda é um sistema em constante reformulação. *Habitus* não é destino. *Habitus* é uma noção que me auxilia a pensar as características de uma identidade social, de uma experiência biográfica, um sistema de orientação ora consciente ora inconsciente. *Habitus* como uma matriz cultural que predispõe os indivíduos a fazerem suas escolhas. Embora controvertida, creio que a teoria do *habitus* me habilita a pensar o processo de constituição das identidades sociais no mundo contemporâneo. (Setton, 2002, p. 61).

O *habitus* se caracteriza por fundamentar a condição em que o sujeito existe. É o responsável por gerar práticas aos sujeitos, por meio de uma incorporação da estrutura já existente, produzindo costumes, de acordo com o *habitus*, e gerando ações correspondentes.

Logo, o conceito de *habitus* descreve-se, em um sentido amplo, como as características pessoais herdadas e adquiridas pelo sujeito são modificadas ao serem incorporadas e transmitidas por ele através de suas ações. Certas características seguem determinadas regras em seu processo de incorporação e na forma como se manifestam por meio do indivíduo. Portanto, sendo o *habitus* a soma dos fatores constituintes dos indivíduos, uma vez que ele resulta das experiências

³⁹ BOURDIEU, P; PASSERON, J, C. A reprodução. Elementos para uma teoria do sistema de ensino. Tradução de Reynaldo Bairão. Rio de Janeiro, RJ: Francisco Alves, 1975.
BOURDIEU, P. A economia das trocas simbólicas. São Paulo, SP: Perspectiva, 1974.
_____. Sociologia. São Paulo, SP: Editora Ática, 1972.

individuais, cabe ressaltar que cada sujeito possui, em sua formação, uma identidade própria, individualizada e socialmente construída.

Assim, o *habitus* é incorporado historicamente e as relações mantidas pelos sujeitos detentores do *habitus*, de certa forma, estão na base para a construção dessas características individuais. Essas características são primordiais para a definição do próprio indivíduo do que ele entende como qualidade de vida.

Assim, as pessoas relacionam-se com suas habitações, construindo diferentes hábitos de morar, interações com o meio e reflexos de como vivem. Como palco das diferentes manifestações da vida humana com toda sua diversidade social, cultural e econômica a casa passa a produzir sensações e significados, assumindo também uma dimensão simbólica, como resultado de um sentimento de pertencimento do indivíduo com seu lugar de moradia. Nesse sentido, o espaço de habitação se faz presente como abrigo de experiências e dos hábitos inerentes às diversas formas de morar. As funcionalidades da habitação e a relação social com o habitar, expressos na prática cotidiana dos moradores, se modificam.

Na modernidade a cidade tornou-se expressão do espaço vivido, ao mesmo tempo em que a ação do mercado transformou a moradia em mercadoria impossível de ser acessada pelos mais pobres. As políticas de Estado que incidem diretamente sobre o espaço urbano, tal como a política habitacional, através da distribuição de benefícios como a moradia, é uma prática que tem por objetivo o aspecto de reduzir o quantitativo da demanda, mas sem que isso signifique primordialmente uma qualidade habitacional.

A política habitacional verificada no contexto do PREURBIS é uma política transversal que, prioritariamente, previa a solução de uma questão ambiental que afetaria determinadas comunidades, cuja solução, conseqüentemente, implicaria na construção de casas para remoção de famílias em áreas de risco e ambientalmente degradadas, que envolve diretamente a questão ambiental, questão essa que se tornou agenda internacional para o BID agregando-se um componente de política social de inclusão.

A questão habitacional refere-se não somente à enorme disparidade entre as necessidades de moradia da população pobre e as possibilidades de apropriação da cidade. Abrange a falta de moradias em função da baixa renda das famílias e a moradia em condições precárias, em áreas com ausência de

soluções de saneamento e equipamentos sociais (escolas, postos de saúde, áreas de lazer).

Com o discurso hegemônico de que os assentamentos subnormais são espaços insalubres e que provocam a degradação ambiental, colaboram para que existam projetos que visam a remoção deste extrato social, que, em princípio, pode parecer ser uma solução ideal, afinal quem não quer ter uma casa que não seja um barraco, longe de áreas propícias à inundações, com saneamento, água encanada, espaço para os filhos, etc. Para as pessoas entrevistadas a moradia era uma de suas necessidades primordiais, está na base da pirâmide hierárquica de Maslow⁴⁰.

A inadequação ocorre quando tais projetos são pensados desconsiderando a significação do hábito de morar como qualidade de vida, tais como remoções para conjuntos habitacionais distantes do local original de moradia, desconsiderando suas necessidades imediatas, que vão além do espaço físico de moradia, constituindo novas problemáticas, como o rompimento das relações de vizinhança, de mobilidade e de sociabilidade, a solidariedade social ou orgânica de Durkheim⁴¹ e seu sentimento de pertencimento. Os conjuntos habitacionais, em alguns casos, principalmente na periferia das grandes cidades, acabam se deteriorando e virando “novas favelas”, que com tipologias habitacionais e desenho diferente das favelas, passam a sofrer os mesmos estigmas que antes a comunidade da favela sofria, pois a casa em si é apenas mais um fator de satisfação de desejos a ser realizado.

A qualidade de vida passa pela moradia numa dimensão ampliada, na perspectiva do hábito de morar, englobando uma rede de relações que ultrapassa

⁴⁰ Segundo ele, o homem é motivado segundo suas necessidades que se manifestam em graus de importância onde as fisiológicas são as necessidades iniciais e as de realização pessoal são as necessidades finais. Cada necessidade humana influencia na motivação e na realização do indivíduo que o faz prosseguir para outras necessidades que marcam uma pirâmide hierárquica.

As necessidades fisiológicas que se encontram como base para a pirâmide, segundo Maslow, representam as necessidades relacionadas ao organismo, como alimentação, sono, abrigo, água, e outros.

⁴¹ Em contraponto, numa sociedade de solidariedade mecânica, o indivíduo estaria ligado diretamente à sociedade, sendo que enquanto ser social prevaleceria em seu comportamento sempre aquilo que é mais considerável à consciência coletiva, e não necessariamente seu desejo enquanto indivíduo. Nesse tipo de solidariedade mecânica de Durkheim, a maior parte da existência do indivíduo é orientada pelos imperativos e proibições sociais que vêm da consciência coletiva. Segundo Durkheim, a solidariedade do tipo mecânica depende da extensão da vida social que a consciência coletiva (ou comum) alcança. Quanto mais forte a consciência coletiva, maior a intensidade da solidariedade mecânica. Aliás, para o indivíduo, seu desejo e sua vontade são o desejo e a vontade da coletividade do grupo, o que proporciona uma maior coesão e harmonia social. (A divisão do trabalho social)

a vida familiar dentro de casa, indo ao encontro da vizinhança, do bairro, dos espaços públicos, ao direito de apropriar-se e usufruir legitimamente da vida urbana.

O PREURBIS ao delinear seu objetivo de melhoria da qualidade de vida das comunidades abrangidas pelo Programa não definiu o que seria “melhorar” a qualidade de vida da comunidade sob a perspectiva da própria comunidade. São decisões governamentais que dizem o que é, ou não é, qualidade de vida, sempre por um processo de padronização pela distribuição de casas. Mas qual é o patamar mínimo de dignidade ou de condição humana básica? Desprendendo-se de toda subjetividade e relatividade como se determinar as necessidades básicas, o que é o básico? A qualidade de vida é algo relativo?

Houve, um tempo atrás, quem avaliasse a qualidade de vida pelo acesso aos bens de consumo, “a felicidade do povo brasileiro” era medida pela quantidade de eletrodomésticos de uma casa, como no Governo FHC. Para Lula além do consumo, a melhoria da qualidade de vida poderia ser vista na mesa do brasileiro, o acesso à alimentação constituía-se mais um componente e indicativo de melhoria da qualidade de vida. Mas tais determinações não seriam o mínimo existencial, não seria o básico das necessidades básicas? Assim, seria interessante efetuar-se uma pesquisa para que se examinasse o que as pessoas, ao se permitirem sonhar, desejariam. Ou até que ponto e em qual direção, ousariam desenhar condições de vida diferentes das próprias de forma a se tornar melhor. Qualidade de vida, como uma representação social, é criada a partir de parâmetros subjetivos (bem-estar, felicidade, amor, prazer, realização pessoal) e também objetivos, cujas referências são a satisfação das necessidades básicas e das necessidades criadas pelo grau de desenvolvimento econômico e social de determinada sociedade.

Uma forma de estimar a qualidade de vida é avaliar as necessidades, através dos graus de satisfação e dos patamares desejados. A pesquisa mostrou, de uma forma superficial, admito, mas que não invalida o resultado, ainda que parcial, de que houve, entre a perspectiva dos entrevistados, a melhoria da qualidade de vida esperada pelo Programa. Entre todos os entrevistados, devemos levar em conta que a definição do que é qualidade de vida variará em razão das diferenças individuais, sociais e culturais, ou melhor dizendo, do *habitus* que cada um internalizou e exteriorizou⁴². Mas para a maioria somente a casa já era o ápice

⁴² Após a realização do grupo focal, em breve passeio para conhecer o Conjunto Habitacional junto com os participantes do grupo focal, percebi um cercado com criação de galinhas, uma pequena

da melhoria das condições de vida, como dizia Marcuse⁴³, o homem unidimensional, conformista, que vê apenas a aparência das coisas, nunca sua essência; novamente vem a pergunta, mas isso não é o básico das necessidades básicas?

No plano individual, a avaliação da qualidade de vida passa pela distância relativa entre o que se deseja e o que se alcança. No âmbito coletivo, o Estado, através do bem-estar social, das sociais-democracias, incorporaram as reivindicações dos movimentos trabalhistas em um contexto plural, que institucionalizaram a busca do bem-estar como agenda governamental.

Essa agenda, referenciada por indicadores utilizados desde a década de 60, traz, num primeiro momento, os indicadores econômicos como parâmetro primordial para se avaliar a qualidade de vida, em segundo momento foram analisados juntamente com indicadores sociais. Isso se deve, em parte, ao fato de que com uma ascensão econômica do país, problemas como violência e criminalidade emergiram apesar da riqueza econômica. Assim, os pesquisadores passaram a considerar indicadores sociais como críticos para definir o bem estar da nação. No entanto, as informações de cunho social, coletadas nessa época, se focalizavam apenas em fatores externos, presumidamente determinantes da qualidade de vida, como instrução, renda e moradia.

Há sempre a necessidade de aferição e a adoção de indicadores no intuito de se quantificar aquilo que é qualificável. Indicadores enfatizam sua utilidade para a formulação de políticas governamentais, entendo, porém, que os indicativos de qualidade de vida deveriam ser desagregados dos índices nacionais, deveriam ser mensurados localmente, haja vista as diferenças sociais, culturais e históricas de determinada população ou comunidade. Uma análise micro irá procurar as idiosincrasias locais para definir políticas, sem se ter uma visão de qualidade de vida eminentemente metropolitana, ou até mesmo estrangeira, para um desenvolvimento local, cujo contexto não seja identificável com o sentimento de pertencimento daquele grupo afetado.

horta para subsistência e uma barbearia improvisada no térreo de um apartamento, próximo à entrada do prédio.

⁴³ Para Herbert Marcuse, a consciência dos indivíduos da sociedade do bem-estar é feliz, satisfeita, acha que tudo está bem e lhe agrada ver que o Estado satisfaz suas necessidades. Vive em conformismo. O homem unidimensional não tem capacidade de crítica e mudança porque não encontra contradição entre o ideal e o real, entre o ser e o dever ser. (O homem unidimensional: estudos da ideologia da sociedade industrial avançada, São Paulo, Edipro, 2015)

O que tem sido feito até aqui, mais a nível de políticas da ONU, e menos que a aferição das reais necessidades da população, é usar alguns indicadores como fatores de promoção ou de restrição ao acesso a financiamentos internacionais, como o do BID; invoca-se geralmente a desigualdade e a degradação ambiental como argumentos em prol da necessidade de liberação de recursos cuja aplicação efetiva não alivia tais sintomas, nem resolve os problemas sociais. Seria muito pretencioso, dentro dos limites desta pesquisa, apresentar uma proposta final de um indicador de qualidade de vida, mas há novos fatores na vida social contemporânea que explicam o surgimento da preocupação, no plano teórico-epistemológico, com a qualidade de vida e com sua proposta como sendo uma alteração paradigmática.

Mas de acordo com Kuhn⁴⁴, paradigmas mudam, as atuais políticas ditas neoliberais, globalização, modificação dos meios de produção, pauperização, exclusão social, provocam reflexões sobre políticas compensatórias. O paradigma libera a comunidade científica da necessidade de se reexaminar constantemente seus princípios epistemológicos. O paradigma do desenvolvimento econômico desvinculado do bem-estar da sua população e do descomprometimento com as questões ambientais está desacreditado. A sagração de um novo paradigma está marcado por debates sobre métodos, problemas e regras de soluções aceitáveis, surgem para ajustarem-se a fatos que sempre se encontraram presentes, surgem e se ajustam, a partir de uma reformulação revolucionária da tradição anterior.

O PREURBIS foi encerrado precocemente, apesar de ter obtido êxito em alguns pontos, a parte habitacional foi fracassada no que se refere à proposta inicialmente apresentada como solução de reassentamento uma vez o CHBC não ter sido concluído. A solução alternativa apresentada pela prefeitura foi satisfatória, ainda que parte dos beneficiários estejam aguardando a conclusão de outro conjunto habitacional em outra localidade para serem contemplados com a “moradia digna”. A

⁴⁴ A falta de uma interpretação padronizada ou de regras não impede que um paradigma oriente a pesquisa. Na verdade, a existência de um paradigma nem mesmo precisa implicar a existência de qualquer conjunto completo de regras. Isso significa que a ciência normal não é um empreendimento unificado e monolítico. As várias ciências e seus vários ramos são bastante instáveis, muitas delas não têm coerência entre suas partes. Há grandes revoluções como pequenas revoluções, algumas apenas afetam uma parte de um campo de estudos, outras afetam grupos bastante amplos. Devido a esta estrutura instável das ciências é impossível uma total padronização dos paradigmas. Essas transformações de paradigmas são revoluções científicas e “a transição sucessiva de um paradigma a outro, por meio de uma revolução, é o padrão usual de desenvolvimento da ciência amadurecida” (p. 32)

satisfação dos reassentados com o Programa é elevada. E em relação à qualidade de vida, em que pese os óbices no decorrer do Programa e os pontos negativos identificados no grupo focal, e, adotando-se o conceito apresentado pela Organização Mundial da Saúde, na percepção dos beneficiários, independentemente de qual paradigma científico foi mensurado, ou o *habitus*, seja individual ou do grupo de pessoas, que foi construído socialmente, houve melhoria da qualidade de vida, confirmando a hipótese inicialmente apresentada.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.33, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.
- ALBERTI, Verena. **Manual da História Oral**. 3 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. Política urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política. **Estudos Cebrap**, São Paulo, v.5, n. 18, p.119-148, out./nov. 1976.
- ANDRADE, Luís Aureliano G. de e AZEVEDO, Sérgio de. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação**. São Paulo:Jorge Zahar, 1982.
- ANDRADE, G. V. M. **Política habitacional brasileira: críticas ao Programa Minha Casa Minha Vida**. 2012. 86 f. Monografia (Graduação de Engenharia de Produção) – Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <
<http://monografias.poli.ufrj.br/monografias/monopoli10004918.pdf>>. Acesso em: 19 jun.2015.
- ARAGÃO, T. A. **Influência das políticas habitacionais na construção do espaço urbano metropolitano de Fortaleza: histórias e perspectivas**. 2010.150f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.
- AZEVEDO, S. O desempenho do poder público na área habitacional: um breve retrospecto. In: **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995.
- _____. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): Criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.22, n.4, p.104-119, out. 1988.
- BARROS, A. M. F. B. *et al.* O estatuto da cidade comentado (Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001). In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs.). **O estatuto da cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010.
- BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.
- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. Resolução do Conselho de Administração n.º 1/73. In: **PLANHAP: objetivos e normas de execução**. Rio de Janeiro:BNH,1973.

_____. Banco Nacional da Habitação. Resolução do Conselho de Administração n.º 36/74. **Boletim de Serviço**, Rio de Janeiro, v. 258, n.38, p. 69-80, dez. 1974.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. **Ensaio de Opinião**, Rio de Janeiro, v.3, n. 2, p.73-83, out.1975.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. Rio de Janeiro:Estação Liberdade, 1998.

BOURDIEU, P; PASSERON, J, C. **A reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 1974.

_____. **Sociologia**. São Paulo:Ática, 1972.

_____, Nabil G. Do projeto moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, São Paulo, v.50, n.82, p.30-37, maio 2009.

BRAKARZ, José. **Ciudades para todos**: la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios. Bogotá:[s.n],2002.

BRAKARZ, José; GREENE, Margarita; ROJAS, Eduardo. **Cities for all – recent experiences With Neighborhood Upgrading Programs**. Washington: InterAmerican Development Bank,2002. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/418/Ciudades%20para%20todos.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 10 jun.2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 5 ago.2016.

_____. Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 09 dez. 1969. Seção 1, p.4. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/conv_int_eliminacao_disc_racial.htm>. Acesso em: 6 ago.2016.

_____. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Promulga o Pacto internacional sobre direitos civis e políticos, adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. 07 jul. 1992. Seção 2, p.6. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_politicos.htm>. Acesso em: 20 ago.2016.

_____. Decreto nº 4.316, de 30 de julho de 2002. Promulga o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação

contra a Mulher. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF 31 jul. 2002. Seção 1, p.9. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4316.htm>. Acesso em: 27 ago.2016.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 11 jul. 2001. Seção 2, p.7. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 30 jul.2016.

_____. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17 jun. 2005. Seção 3, p.5. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm>. Acesso em: 26 jul.2016.

_____. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 maio 2007. Seção 2, p.6. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-010/2007/Lei/L11481.htm>. Acesso em: 30 jul.2016.

BRASIL, Amíria Bezerra. **O lugar dos excluídos**: um olhar sobre a política urbana e habitacional de Fortaleza ao longo dos séculos XX e XXI—mudanças e permanências. Fortaleza:[s.n], 2013.

BRUYNE, Paul de; HERMAN, Jacques; SCHOUTHEETE, **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais**: os polos da prática metodológica. Rio de Janeiro: F. Alves, 1977.

BUCCI, M.P.D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva. 2002.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 3, p.185-197, jul. 2003.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (org.) **Estatuto da cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 2ed. São Paulo:Malheiros, 2006.

DURKHEIM, Émile. **A divisão do trabalho social**: coleção os pensadores. São Paulo:Abril, 1978.

ESCOREL, S. **Vidas ao léu**: trajetórias de exclusão social. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Estado, Previdência Social e Habitação**. São Paulo: FFLCH-USP, 1983.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v.13,n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas,1999.

GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da (Orgs). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GONÇALVES, Maria da Conceição Vasconcelos. Habitação. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**: módulo 03. Brasília:EdUNB, 2000.

HIRATA, Francini. **“Minha Casa Minha Vida”**: política habitacional e de geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana? Marília: [s.n],2009. Disponível em: <<http://www.marilia.unesp.br/aurora>>, Acesso em: 10 ago.2016.

INDURSKY, Freda. De ocupação a invasão: efeitos de sentido no discurso do/sobre o MST. In: INDURSKY, Freda & LEANDRO FERREIRA, Maria Cristina (orgs.). **Os múltiplos territórios da análise do discurso**. Porto Alegre: Sagra-Luzzatto, 1999.

INSTITUTO DE PESQUISA EM ECONOMIA APLICADA. **O planejamento da habitação de Interesse social no Brasil**: desafios e perspectivas. Brasília: IPEA, 2011.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 3.ed. Campinas: Alínea, 2004.

KUHN, Thomas. S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1991.

LAUREANO, Delze dos Santos. **Invasão ou ocupação de terras?** quem é o vilão nessa história. São Paulo:[s.n],2010. Disponível:

em:<www.forumcarajas.org.br/portal.php?artigo&mostra&2643> Acesso em: 15 abr.2016.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: EdUFMG, 2008.

LOBO, Carlos F.; SANTOS, Ivan Sergei M. Desenvolvimento e qualidade de vida: a utilização de indicadores sociais. **Pensar BH – Política urbana e ambiental**, Belo Horizonte, v.2,n.4, p. 49-50, ago. 2002.

MACHADO DA SILVA, Luis Antônio. A continuidade do “problema da favela”. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi. **Cidade: história e desafios**. Rio de Janeiro: EdFGV, 2002.

MARCUSE, Herbert. **O homem unidimensional: estudos da ideologia da sociedade industrial avançada**. São Paulo: Edipro, 2015.

MARICATO, E. Reforma urbana: limites e possibilidades – uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JR., O. A. **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1994.

MÁXIMO, R. **Moradia, Arquitetura e Cidade: mudanças e permanências na produção da habitação social no espago urbano metropolitano de Fortaleza**. 2012. 100f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2012.

MELLO, Marcus André B. C. de. O Estado, o boom do século e a crise da habitação: Rio de Janeiro e Recife (1937-1946). In: FERNANDES, Ana e GOMES, Marco Aurélio A. de F. (orgs.) **Cidade e História: modernização das cidades brasileiras nos séculos XIX e XX**. São Paulo:EdUFBA, 1992.

MINAYO, MCS. **O desafio do conhecimento**. 12 ed. São Paulo:Hucitec, 2010.

MINAYO MCS, ASSIS SG, SOUZA ER, organizadoras. **Avaliação por triangulação e métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro:Fiocruz, 2005.

OLIVEIRA, Maria Cristina Bley da Silva de. **Política de habitação popular no Brasil: passado e presente**. 2000.120f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) -Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

PEQUENO, Renato. **Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências**. Barcelona:[s.n], 2008. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/275.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

PEREIRA, J.C.R. **Análise de dados qualitativos: estratégias metodológicas para as ciências da saúde, humanas e sociais**. São Paulo: EDUSP, 1999.

PINHEIRO, Augusto Ivan de Freitas. **Políticas públicas urbanas na Prefeitura do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: PMRJ,2008.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados**, Brasília, v. 54, n. 3, p. 259-305, set.2011.

ROCHA, Oswaldo Porto. **A era das demolições**: a cidade do Rio de Janeiro -1970 – 1930. Rio de Janeiro: C/DEDI, 1995.

RODRIGUES, A. M. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: Contexto, 1997.

ROJAS, Eduardo. **The IDB in Low-Cost Housing**: the first three decades.Paris:[s.n], 1995. Disponível em:
<<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/715/The%20IDB%20in%20Low%20Cost%20Housing%3A%20%20The%20First%20Three%20Decades.pdf?sequence>> .
Acesso em: 10 jul.2016.

ROSENVALD, Nelson e FARIAS. Cristiano Chaves de. **Direitos reais**. 6.ed. Rio de Janeiro:Lúmen Júris, 2010.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas federais de habitação no Brasil**: 1964/1998 Brasília: IPEA, 1999.

SANTOS Jr., Orlando Alves dos. Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana (Orgs.). **O urbano e o regional no Brasil contemporâneo**: mutações, tensões, desafios. Salvador: EdUFBA, 2007.

SAWAIA, Bader. O sofrimento ético-político como categoria de análise da dialética exclusão/inclusão. In: SAWAIA, Bader. **As artimanhas da exclusão**: análise psicossocial e ética da desigualdade social. Petrópolis: Vozes, 1999.

SELLTIZ, Writsman,Cook. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. 2. ed. São Paulo: E.P.U, 1987.

SETTON, Maria da Graça Jacintho Setton. A teoria do Habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v.3, n.20, p.20-25, maio, 2002.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado**: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro. São Carlos: EdUSP, 2010.

SILVA, Carla Almeida. Os Fóruns temáticos da sociedade civil: um estudo sobre o fórum nacional de reforma urbana. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra. 2002.

SMITH, J.K. Pesquisa quantitativa versus pesquisa qualitativa: uma tentativa de esclarecer a questão. **PSICO**, Rio de Janeiro, v.25, n.2, p.33-51, jun.1994.

SMOLKA, Martin O. **Para uma reflexão sobre o processo de estruturação interna das cidades brasileiras**: o caso do Rio de Janeiro. São Paulo:Cortez, 1987.

SOARES, J.M.B. **Parque Ecológico do Cocó**: a produção do espaço urbano no entorno de áreas de proteção ambiental. 2005. 120f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente) - Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.

SOUSA, Berenice Guimarães Vasconcelos. **O BNH e a política do governo**. 1974. 170f. Tese (Doutorado em ciências humanas) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1974.

SOUZA, Marcelo. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SCHWARTZMAN, Simon. Seminário sobre política de desenvolvimento social. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 5, n. 2, p. 101-111, jun. 1974.

VALLADARES, Lícia. **Repensando a habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

VAZ, Lílian Fessler. Dos Cortiços às favelas e os edifícios de apartamentos – a modernização da moradia no Rio de Janeiro. In: Habitação na cidade industrial – 1870 a 1950. Análise social. **Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Porto**, Porto, v.29, n.127, p.30-49, set. 1993.

WHOQOL Group. The development of the World Health Organization quality of life assessment instrument (the WHOQOL). In: ORLEY, J.; KUYKEN, W. **Quality of life assessment** : international perspectives. Heidelberg: Springer, 1994.

APÊNDICES

APENDICE A - Questionário – Gestor

Nome:

- 1) Em que período esteve na Coordenação do PREURBIS?
- 2) Quais os principais óbices ao programa encontrados durante sua gestão no PREURBIS?
- 3) Quais etapas do Programa foram iniciadas e concluídas na sua gestão?
- 4) Considera que o PREURBIS atingiu a finalidade proposta? Justifique.
- 5) Qual a sua avaliação do PREURBIS? Justifique.

APÊNDICE B - Questionário – Comunidade

Nome:

Identidade:

Idade:

Dependentes:

Profissão:

Renda familiar:

- 1) Quanto tempo residiu na Comunidade Boa Vista?
- 2) Qual o tempo de espera entre o cadastro e a efetiva solução pelo poder público?
- 3) Recebe algum benefício do poder público, como Bolsa Família ou outro?
- 4) Com a invasão do CHBC, qual foi a solução habitacional que recebeu do Governo Municipal?
- 5) Obteve acesso às informações sobre o programa PREURBIS? Qual meio?
- 6) Qual a sua avaliação sobre o Programa PREURBIS?
- 7) Qual a sua avaliação sobre o benefício recebido?
- 8) Houve melhoria nas suas condições de vida? Em que sentido?
- 9) Já recebeu o documento de propriedade da residência?
- 10) Deseja fazer algum comentário/crítica?

APÊNDICE C - Roteiro – Grupo Focal

Objetivo

- Identificar os fatores que interferem de forma positiva e negativa na qualidade de vida das famílias reassentadas no Conjunto Cidade Jardim;

Questão-chave 1 – “Pontos positivos do Cidade Jardim”

Questão-chave 2 – “Pontos negativos do Cidade Jardim”

Questão-chave 3 – “Comparativamente ao bairro e às condições em que residiam; atualmente, na sua perspectiva, sua qualidade de vida melhorou ou piorou, esclarecer”