

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**

FLAVIANE CRISTINA DE OLIVEIRA FERREIRA DELANOS

**Participação Popular na Política Municipal de Habitação no Município de
Vitória/ ES**

**VITÓRIA
2011**

**POLÍTICA
SOCIAL**
Programa de Pós-Graduação

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL (MESTRADO)
Av. Fernando Ferrari, 514 – Campus Universitário Goiabeiras
29075-910 – Vitória - ES - Brasil – Telefone: (27) 3335-2587

Flaviane Cristina de Oliveira Ferreira Delanos

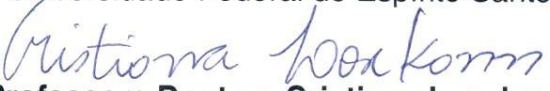
**PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO
DE VITÓRIA/ES**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Política Social.

Aprovada em 30 de setembro de 2011.

COMISSÃO EXAMINADORA


Professora Doutora Ana Targina Rodrigues Ferraz
Universidade Federal do Espírito Santo


Professora Doutora Cristiana Losekann
Universidade Federal do Espírito Santo


Professora Doutora Rosângela Dias Oliveira da Paz
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

D337p Delanos, Flaviane Cristina de Oliveira Ferreira, 1974-
Participação popular na política municipal de habitação no
município de Vitória/ ES / Flaviane Cristina de Oliveira Ferreira
Delanos . – 2011.
278 p. : il.

Orientador: Ana Targina Rodrigues Ferraz.
Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade
Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e
Econômicas.

1. Urbanização. 2. Política habitacional - Vitória (ES). 3.
Democracia. 4. Participação. I. Ferraz, Ana Targina Rodrigues. II.
Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências
Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 32

Dedico este trabalho a Deus autor e consumidor da nossa fé. A Hulda e Alíbio, que me deram a vida. Aos meus dois amores, Roberto e Bernardo que me completam com paciência, amizade e cumplicidade. E a todos os que ainda precisam de um teto digno para abrigar a si e sua família.

***"Quando a gente acha que tem todas as respostas,
vem a vida e muda todas as perguntas ..."***

Luis Fernando Verissimo

***"Descobri como é bom chegar quando se tem
paciência. E para se chegar, onde quer que seja,
aprendi que não é preciso dominar a força, mas a
razão. É preciso, antes de mais nada, querer!"***

Amyr Klink

AGRADECIMENTOS

Chegar até aqui tem o preço do coração satisfeito e da expectativa de estar oferecendo algo a mais para as reflexões sobre a moradia no Brasil... Mas, chegar até aqui não foi fácil!!!

Precisei de várias ajudas que considero indispensáveis, razão pela qual tenho neste momento um coração grato...

... A Deus que com toda a sua grandeza se ocupou comigo, dando força e sabedoria para eu conseguir chegar até o fim. O que seria de nós se não fosse o Senhor?

... À minha querida mãe, que sempre me confortou nos momentos mais difíceis dessa fase, nunca deixando de orar. Suas orações fizeram com que minhas forças se renovassem a cada manhã.

... Ao meu pai, que sempre foi um exemplo de vida pra mim e que coincidentemente nesse período do mestrado passou por um drama complicado... Mas venceu! Com seu jeito simples e amoroso soube entender algumas das minhas ausências nas idas e vindas ao hospital. Saiba que gostaria de ter me dedicado mais a você pai!

... Ao meu filho e amigo Bernardo, que mesmo ainda tão pequeno entendeu a importância deste projeto em minha vida e soube compreender as inúmeras vezes que tive que trocar os nossos momentos de brincadeiras e chamegos pelos livros, que fizeram parte da minha vida nesses dois últimos anos... Agradeço por me tirar da frente do computador várias vezes! Você me ensinou a importância de curtir todos os momentos da nossa vida.

... Ao meu marido Roberto, pelo companheirismo e pelo incentivo de sempre. Durante esse período, você não foi só marido e Pai, mas se transformou também em mãe, cozinheiro, dono de casa... Nunca perdendo o bom humor! Obrigado porque sorriu e chorou comigo e por compreender meus limites, mas, sobretudo, por acreditar nas minhas potencialidades.

... Aos demais familiares que sempre acreditaram em mim e me incentivaram, em especial às tias Elam e Elany, duas apoiadoras incondicionais.

... À minha querida e doce orientadora Ana Targina Rodrigues Ferraz pelo seu brilhantismo, disciplina e sugestões incomparáveis, não deixando de respeitar os meus limites. Seu olhar criterioso e suas intervenções sábias sempre me ofereceram confiança e estímulo para seguir o percurso científico e acreditar que ia dar certo.

... Aos eternos professores do departamento de Serviço Social e do Mestrado pelo apoio e pelas aulas maestrais que nunca me deixaram perder o gosto pela busca do conhecimento.

... Ao Secretário de Habitação Sergio de Sá, porque além de contribuir como entrevistado me apoiou durante esses dois últimos anos, acreditando que a minha ausência temporária na secretaria, para que eu pudesse prosseguir com o curso, era sinônimo de qualificação profissional.

... Aos conselheiros do CMHIS e aos técnicos da Prefeitura Municipal de Vitória sujeitos desta pesquisa, pelo tempo dedicado e pela honestidade nos depoimentos, fazendo com que eu me despertasse para outras inquietações antes não pensadas.

... À Secretaria Executiva do CMHIS, minha amiga e grande incentivadora Leida Machado, pela disponibilidade, pelo incentivo e pela troca de experiências. Obrigado por deixar o caminho livre para esta pesquisa.

...Aos colegas da SEHAB, afinal foi aí onde tudo começou! Agradeço a todas vocês em nome da minha chefinha e amiga Viviani Facini por vibraram e curtiram comigo e me apoiaram em cada momento deste mestrado,

... Aos grandes amigos que conquistei durante o mestrado pela troca e pela convivência. Preciso registrar aqui a inesquecível amiga Leandra. Agradeço a partilha e a disponibilidade durante estes dois anos. Devo a você as preciosas contribuições, especialmente agora na reta final. Obrigada pelo cuidado e por nunca se esquecer de mim!

... À FACITEC, por incentivar e investir na pesquisa científica

...À Faculdade Novo Milênio que começou a fazer parte da minha vida no meio do percurso do mestrado, mas nunca colocou obstáculos para que eu pudesse prosseguir. Obrigada Sr. Sebastião, obrigada Marisa.

RESUMO

A principal preocupação deste estudo foi compreender como a população tem participado do processo de formulação e implementação da política habitacional no município de Vitória/ES. Traçamos um percurso científico em busca de conhecer como a população tem ocupado os espaços de discussão/ formulação da política de habitação, caracterizar de que maneira a população vem interferindo na política municipal de habitação, identificar e os limites e desafios da participação social na formulação da política de habitação e quais interesses foram atendidos no processo de formulação e implementação da política habitacional. Esta pesquisa foi apoiada por uma metodologia que buscou a coleta e a organização dos dados de forma qualitativa articulando dados empíricos e marcos teórico-explicativos. Isso significa que a reflexão, bem como a observação empírica dos dados foi unida dialeticamente para melhor compreensão do fenômeno a ser estudado. Portanto, o método de estudo é o crítico-dialético, apoiado no materialismo histórico. Trata-se de um estudo de caso, que utilizou revisão de literatura, pesquisa documental e entrevistas individuais com os conselheiros representantes da população no CMHIS, com a secretária executiva do conselho, com uma procuradora municipal e com o atual gestor da SEHAB, a partir de um roteiro semi-estruturado para a coleta de dados. A interpretação dos dados foi possível, através da análise de conteúdo. Como discussão teórica trabalhou-se com uma concepção de espaço urbano construído a partir da lógica da sociedade capitalista. Dentro deste contexto evolui uma política de habitação necessária ao alcance de um direito social, fundada na democracia e na participação popular, garantida pelo processo de redemocratização do Brasil, cujos protagonistas principais foram os movimentos sociais urbanos. Entretanto, esta política é atravessada por uma lógica neoliberal, que provocou descontinuidades e limites em sua efetivação e no funcionamento das instâncias de participação, em especial nos conselhos gestores. A realidade da urbanização do município de Vitória/ ES também sofreu inflexões ao longo do tempo, impactando a participação democrática em âmbito local, bem como a construção da política de habitação. Como resultado foi identificada a presença da população no processo de construção da política. Vimos que o que define a participação é exatamente a modalidade de democracia. Identificamos o predomínio de uma relação que reproduz o modelo representativo. Podemos afirmar a partir desta pesquisa que houve uma participação no processo de construção da política de habitação no município de Vitória. Entretanto, esta participação foi mais intensa a partir do momento em que a política começou a ser operacionalizada, ou seja, no momento em que a PMV começou a fazer o seu plano de trabalho, a tomar as medidas que davam materialidade à implantação da política.

Palavras-chave: Questão Urbana, Política de Habitação, Democracia, Participação.

ABSTRACT

The main concern of this study was to understand how the population has participated in the formulation and implementation of housing policy in Vitória/ ES. We followed a scientific career in pursuit of knowing how the population has occupied the space for discussion / formulation of housing policy, to characterize how the population has been interfering in municipal housing policy, and identify the limits and challenges of social participation in the formulation of housing policy and whose interests were served in the formulation and implementation of housing policies. This research was supported by a methodology that sought to collect and organize data in a qualitative empirical data and articulating theoretical-explanatory. This means that reflection and the empirical observation of the data was dialectically united for a better understanding of the phenomenon being studied. So, the method of study is critical, dialectical, supported by historical materialism. It is a case study, which used a literature review, research documents and individual interviews with board members representing the population in CMHIS with the executive secretary of the board, a City Attorney and the current manager SEHAB from a semi-structured data collection. Data interpretation was possible, through content analysis. As a theoretical discussion worked with a design of urban space constructed from the logic of capitalist society. With this context involves a housing policy necessary to achieve a social right, founded on democracy and popular participation, guaranteed by the process of democratization in Brazil, whose main protagonists were the urban social movements. However, this policy is crossed by a neoliberal logic, causing discontinuities and limits concerning its establishment and operation of instances of participation, especially in management councils. The reality of urbanization in the city of Vitória/ ES inflections also suffered over time, impacting on the local democratic participation, as well as the construction of housing policy. As a result we identified the presence of people in the construction of the policy. We have seen what determines the share is exactly the kind of democracy. We identified the prevalence of a relationship that plays the representative model. We can say from this study that there was participation in the construction of housing policy in the city of Vitoria. However, this participation was more intense from the time the policy was put into operation, in other words, when the PMV began its work plan, to take the steps that led to the implementation of substantive policy.

Keywords: Urban Question, Housing Policy, Democracy, Participation.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – FREQUENCIA DOS CONSELHEIROS POR REUNIÃO DO CMHIS – PERÍODO 2003-2010	156
GRÁFICO 2 - COMPARATIVO DA FREQUÊNCIA TOTAL DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES - PERÍODO: 2003-2010	156
GRÁFICO 3 - FREQUÊNCIA DOS REPRESENTANTES DO SETOR PRODUTIVO E DO MNLM NAS REUNIÕES DO CMHIS - PERÍODO: 2003-2010	157
GRÁFICO 4 - PERCENTUAL DE FREQUENCIA DOS CONSELHEIROS TITULARES E SUPLENTE NAS REUNIÕES DO CMHIS - PERÍODO: 2003-2010	158
GRÁFICO 5 - FREQUÊNCIA DOS MEMBROS TITULARES E SUPLENTE NAS REUNIÕES DO CMHIS EM CADA GESTÃO - PERÍODO: 2003-2010	158
GRÁFICO 6 - FREQUÊNCIA DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES SOBRE APROVAÇÃO DE LEIS/ PROJETOS/ DECRETOS	167
GRÁFICO 7 - FREQUÊNCIA DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES SOBRE APROVAÇÃO DE LEIS/ PROJETOS/ DECRETOS EM CADA REUNIÃO	168
GRÁFICO 8 - FREQUENCIA DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES SOBRE ORÇAMENTO E DESTINAÇÃO DE RECURSOS DOS FMHIS	168
GRÁFICO 9 - FREQUÊNCIA DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES SOBRE ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL - PMHRF - IS	169
GRÁFICO 10 - FREQUENCIA DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES SOBRE INCLUSÃO OU SUSPENSÃO DE BENEFICIÁRIOS DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS	172
GRÁFICO 11 - FREQUENCIA DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES SOBRE INSTITUIÇÃO DE COMISSÃO/ GRUPOS DE TRABALHO	173

LISTA DE SIGLAS

ACOMAC	ASSOCIAÇÃO DOS COMERCIANTES DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO
ANAMPOS	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MOVIMENTOS POPULARES
ANSUR	ARTICULAÇÃO NACIONAL DO SOLO URBANO
APE	ASSESSORIA DE PROJETOS ESPECIAIS
BNH	BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO
CadÚNICO	CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL
CAP	CAIXA DE APOSENTADORIA E PENSÕES
CCV	CENTRO COMUNITARIO DE VITÓRIA
CDB	CERTIFICADO DE DEPÓSITO BANCÁRIO
CEBs	COMUNIDADES ECLESIAIS DE BASE
CECOPEs	CENTRO DE EDUCAÇÃO E COMUNICAÇÃO POPULAR DO ESPÍRITO SANTO
CGT	CONFEDERAÇÃO GERAL DOS TRABALHADORES
CJP	COMISSÃO DE JUSTIÇA E PAZ
CMEI	CENTRO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL
CMHIS	CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
CMP	CENTRAL DOS MOVIMENTOS POPULARES
CMPDU	CONSELHO DO PLANO DIRETOR URBANO
CNBB	CONSELHO NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL
CNDU	CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO
CNUMAD	CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO
COHAB/ ES	COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESPÍRITO SANTO

CONAM	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE ASSOCIAÇÃO DE MORADORES
COMDEMA	CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE
CONTAG	CONFEDERAÇÃO GERAL DOS TRABALHADORES DA AGRICULTURA
CPT	COMISSÃO PASTORAL DA TERRA
CPV	CONSELHO POPULAR DE VITÓRIA
CREA	CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E ARQUITETURA E AGRONOMIA
CST	COMPANHIA SIDERURGIA DE TUBARÃO
CUT	CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES
CVRD	COMPANHIA VALE DO RIO DOCE
DHESC	DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA
EMEF	ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL
ENCLAT	ENCONTRO NACIONAL DA CLASSE TRABALHADORA
FAMERJ	FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DO RIO DE JANEIRO
FAS	FUNDO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO SOCIAL
FASE	FEDERAÇÃO DOS ORGÃOS DE ASSISTENCIA SOCIAL E EDUCACIONAL
FICAM	PROGRAMA DE FINANCIAMENTO INDIVIDUAL PARA A CONSTRUÇÃO, AQUISIÇÃO E MELHORIA DE HABITAÇÃO DE BAIXA RENDA
FGTS	FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO
FHC	FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
FJP	FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
FMHIS	FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
FNHIS	FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
FNRU	FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA
FUCVAM	FEDERACIÓN URUGUAYA DE COOPERATIVAS DE

	VIVIENDA Y AYUDA MUTUA
GAB	GABINETE
IBGE	INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
IDURB/ ES	INSTITUTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO DO ESPIRITO SANTO
IJSN	INSTITUTO JOÃO DOS SANTOS NEVES
MARE	MINISTERIO DE ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO
MBES	MINISTÉRIO DE HABITAÇÃO E BEM-ESTAR
MDF	MOVIMENTO DE DEFESA DOS FAVELADOS
MDU	MINISTERIO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE
MHU	MINISTÉRIO DE HABITAÇÃO E URBANISMO
MNLM	MOVIMENTO NACIONAL DE LUTA PELA MORADIA
OGU	ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO
ONGs	ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS
OP	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
PAC	PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO
PAIH	PLANO DE AÇÃO IMEDIATA PARA A HABITAÇÃO
PCB	PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO
PC do B	PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL
PDU	PLANO DIRETOR URBANO
PGM	PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PHB	POLITICA HABITACIONAL BRASILEIRA
PLANHAP	PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO POPULAR
PMDB	PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO
PMH	POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

PMHRFIS	PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL
PMV	PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
PNA/ PJB	PROGRAMA NACIONAL DE AUTOCONSTRUÇÃO E PROJETO JOÃO DE BARROS
PNAD	PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIO
PNLCC	PROGRAMA NACIONAL DE LEITE PARA CRIANÇAS CARENTES
PNUD	PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO
PROMORAR	PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DE SUBMORADIA
PROSINDI	PROGRAMA NACIONAL DO TRABALHADOR SINDICALIZADO
PSB	PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO
PSDB	PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA
PSH	PROGRAMA DE SUBSIDIO DE HABITAÇÃO
PT	PARTIDO DOS TRABALHADORES
PV	PARTIDO VERDE
SEDEC	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO DA CIDADE
SEHAB	SECRETARIA DE HABITAÇÃO
SEMAD	SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
SEMCID	SECRETARIA MUNICIPAL DE CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS
SEMFA	SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA
SEMMAM	SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE
SEMAS	SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
SETGER	SECRETARIA MUNICIPAL DE TRABALHO E GERAÇÃO DE RENDA
SINDICOM	SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL
SNH	SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO

SNHIS	SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
TCLE	TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO
UBES	UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES SECUNDARISTAS
UDR	UNIÃO DEMOCRÁTICA RURALISTA
UFES	UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
UNE	UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES
UNMP	UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR
URSS	UNIÃO DAS REPÚBLICAS SOCIALISTAS SOVIÉTICAS
USIS	UNIÃO DOS SINDICATOS INDEPENDENTES

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1. A CONCEPÇÃO DE ESPAÇO URBANO E A URBANIZAÇÃO COMO SEU PROCESSO TRANSFORMADOR	33
1.1 Um pouco de História...	35
1.2 Os efeitos do capital nas cidades: o espaço urbano dividido	39
1.3 O urbano e a questão habitacional na América Latina e no Brasil	43
1.4 A trajetória da política habitacional brasileira	47
1.4.1 Os primeiros passos de uma intervenção habitacional no Brasil	47
1.4.2 A política habitacional brasileira pós-64	48
1.4.3 A política de habitação pós Constituição de 1988	51
2 A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E O DEBATE ATUAL DO URBANO NO BRASIL	58
2.1 Participação democrática: para qual direção apontamos?	58
2.1.1 A descentralização político administrativa em debate	71
2.1.2 Movimentos Sociais Urbanos no Brasil, a luta pela moradia e a construção do projeto democrático participativo	75
2.1.3 Tecendo a teia da participação popular: os caminhos da institucionalização	89
2.2 A questão urbana e a participação popular a partir da década de 1990: os limites políticos e institucionais para o projeto democrático- participativo	93
2.2.1 Dois projetos políticos em disputa: o projeto democrático participativo e o projeto neoliberal	98
2.2.2 Limites e estrangimentos no funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas	104

3 A URBANIZAÇÃO DA CIDADE DE VITÓRIA E OS SEUS IMPACTOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E SOBRE A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO	108
3.1 A expansão urbana da cidade de vitória até a década de 1950: uma base econômica apoiada no café	110
3.2 Deslocamento da base produtiva do campo para a cidade: a concentração urbana da cidade de Vitória	117
3.3 A organização popular em Vitória	125
3.4 As respostas do poder público à ocupação desordenada do município de Vitória: a evolução de uma política de habitação	137
4 A EXPERIÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA FORMULAÇÃO DA POLITICA DE HABITAÇÃO EM VITÓRIA	145
4.1 Formação e desenho institucional do CMHIS de Vitória	146
4.1.1 A particularidade do CMHIS em Vitória: uma breve incursão histórica	146
4.1.2 O desenho institucional do CMHIS: composição e atribuições	148
4.2 O CMHIS como espaço de publicização da política	174
4.2.1 A formulação da política municipal de habitação: avanços e retrocessos	180
4.2.2 Representação, Representatividade e a participação popular no CMHIS	191
4.2.3 Avaliação dos conselheiros do processo de participação no CMHIS de Vitória	196
4.2.3.1 Os ganhos políticos proporcionados pelo processo de participação no CMHIS	209
4.3 A política de Habitação do município de Vitória	212
4.3.1 A concepção de cidade e a compreensão do direito à cidade	212
4.3.2 As diferentes percepções sobre a política de habitação	226
4.3.3 O caráter da política de habitação adotada no município de Vitória	236
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	244
6. REFERÊNCIAS	266

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADO 276

APENDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO 278

ANEXO A – LEI Nº 5823/ 2002

ANEXO B – LEI Nº 6592/2006

INTRODUÇÃO

No que se refere à questão urbana no Brasil e mais especificamente ao debate em torno da questão habitacional, observa-se atualmente um novo olhar político, que contribuiu para a implementação de programas e projetos habitacionais, cujas diretrizes caminham em torno da preservação do meio ambiente e da gestão participativa de políticas públicas (ATHAYDE e FERREIRA, 2008).

A habitação é constituída como uma necessidade social para a força de trabalho no contexto da superexploração que tem caracterizado o desenvolvimento do capitalismo no Brasil (SILVA, 1989). Desse modo a questão habitacional precisa ser pensada considerando a sua totalidade inserida em um contexto social onde contradições estão presentes. Neste caso, a moradia é vista como uma das estratégias utilizadas para garantia da reprodução social e da força de trabalho, o que requer um olhar sobre a questão da moradia como uma expressão da questão social, que se agrava com o avanço do capitalismo. O crescimento das cidades, fruto do processo de industrialização, provoca o agravamento dos problemas sociais ligados à questão habitacional e que se constituem de elementos que possibilitam o agravamento do déficit habitacional no Brasil (GONÇALVES, 2000).

É bom ressaltar que inúmeras lutas sociais foram travadas no sentido da viabilização de uma reforma urbana. Como resultado deste processo reivindicatório e objetivando intervir no desafiante quadro urbano, a Constituição Federal de 1988 inclui nos artigos 182 e 183 um capítulo sobre a Política Urbana (OLIVEIRA, 2001).

A moradia digna foi elevada ao status de direito constitucional tardiamente. Cavalcanti (1989) resgatando historicamente a construção jurídica da urbanidade no Brasil registra a lacuna aberta, quando não inscrito na constituição recém aprovada, o direito à habitação. Esta era uma das grandes reivindicações populares no período da constituinte. Entendida como “pedra fundamental da organização familiar e da estruturação psicológica do ser humano”, somente a partir de 2002 a moradia é incluída no rol de direitos sociais, a partir da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que alterou a redação do art. 6º da Constituição Federal” (CAVALCANTI, 1989). “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988)

Vale ressaltar que a moradia já estava prevista no texto constitucional enquanto direito do trabalhador urbano e rural, preconizando que o salário do trabalhador deve garantir dentre outros, o provimento das necessidades vitais básicas (FERREIRA, 2000).

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim [...] (BRASIL, 1988).

Ferreira (2000) nos mostra que quanto ao direito à moradia, a Constituição Federal, nos termos do artigo 23, inciso IX, preconiza como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a promoção de programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais. Neste sentido, o referido autor conclui que o direito à moradia é um direito essencial, e que, desde a promulgação da Constituição brasileira, faz parte do texto constitucional. No entanto, uma vez incluído no elenco de direitos do artigo 6º; proporciona, no mínimo, a facilitação da exigência de sua concretização.

No Brasil há uma grande distância entre o direito inscrito na Lei Maior e sua eficácia social. Entretanto, assegurar a moradia como direito do cidadão e dever do Estado é uma grande inovação e exige que a população esteja organizada e mobilizada para pressionar e tensionar permanentemente os órgãos competentes, fazendo-se presente nos espaços de decisão política, no sentido de garantir a efetividade e ampliação do acesso a este direito.

Assim, entende-se que a Constituição Federal de 1988 é o símbolo concreto do sonho de democracia e participação política no Brasil. Fruto de lutas populares e do movimento pela redemocratização do país “é a Constituição mais democrática que o país já teve, merecendo por isso o nome de Constituição Cidadã” (CARVALHO, 1998 p. 199). Institui avanços significativos, em que os direitos adquirem uma amplitude nunca vista antes na história da sociedade brasileira. A introdução do princípio da participação popular significou a oportunidade de inserção da população nos espaços de decisão, avaliação e gestão da coisa pública.

Historicamente, a categoria controle social foi entendida apenas como controle do Estado ou do empresariado sobre as massas [...] o sentido de controle inscrito na Constituição é o da participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais (BRAVO, 2002, p.45).

O Estatuto da Cidade, dispositivo legal nº 10.257/2001, que regulamentou as exigências constitucionais previstas nos art. 182 e 183, referentes à política urbana, define dentre as diretrizes gerais que objetivam normatizar a ação do poder público, a gestão democrática.

Esta Lei institui uma nova ordem urbanística, e a partir desta nova lógica a administração pública deverá submeter ao crivo popular todo o desenvolvimento da política urbana (BRASIL, 1988).

Assim, dispõe o Estatuto da Cidade, em seu art. 2º (inciso II) e art.45 ((2001), 2001 pp. 258,268).

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

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

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto das atividades e o pleno exercício da cidadania.

A participação nesse cenário político de ressignificação da democracia é entendida a partir do conceito de democracia participativa que se fundamenta na ampliação do conceito de política a partir da participação cidadã. Representando uma conquista popular, a luta pela participação democrática, esteve presente no contexto histórico desde as décadas de 1970 e 1980 (Avritzer, 2002, apud Dagnino, 2006).

A partir da Constituição de 1988, a política urbana é garantida como política pública, orientada pelo princípio da gestão democrática, conforme preconiza o Estatuto das Cidades. Assim, a participação social torna-se elemento essencial para o sucesso tanto da implementação dos serviços e obras quanto da manutenção do investimento aplicado, ou mesmo para a potencialização das ações já existentes. Mas por outro lado a participação social é fundamental para que os cidadãos sintam-se sujeitos dos processos de definição de políticas públicas que dizem respeito a sua vida e a vida coletiva. No que se refere ao Direito à Cidade, a gestão democrática, preconizada na legislação nacional, inscreve uma nova concepção de participação popular. Esta é vista como estratégia viável para se alcançar tal direito (BRASIL, 2008).

Parte-se aqui de um conceito de participação em que há um sentimento de fazer parte ou ser parte de uma atividade pública e a reflexão sobre esta participação deverá ser feita na perspectiva da totalidade, considerando que se colocam neste processo, diferentes interesses, valores e recursos de poder (TEIXEIRA, 2009).

Este ambiente participacionista, garantido a partir da Constituição Federal de 1988 é também marcado por um contexto de descentralização político-administrativa e criação de canais de participação da sociedade na elaboração e controle das ações do poder público em todos os níveis de governo. Este processo avança em algumas políticas a partir da década de 1990 e se generaliza através da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos três níveis de governo (RIBEIRO e SANTOS JUNIOR, 2007).

Este novo modo de governar conforme salienta Arretche (1999), estimulado pelo processo de descentralização, altera profundamente a natureza das relações intergovernamentais, que durante o regime militar eram caracterizadas pela falta de autonomia política dos estados e municípios. A autoridade política dos governadores e prefeitos não era derivada do voto popular direto.

Esta forma de Estado moldou uma das principais características institucionais do Sistema brasileiro: sua centralização financeira e administrativa. As políticas federais de habitação e saneamento básico eram formuladas, financiadas e avaliadas por uma agência federal e executadas por uma série de agências locais dela dependentes. Os diversos programas de assistência social eram formulados e financiados por organismos federais e implementados por meio de diversas agências públicas e organizações semi-autônomas privadas (ARRETCHÉ, 1999)

Na década de 1980, inicia-se um processo de recuperação das bases federativas do Estado brasileiro, materializado pela Constituição Federal de 1988, em que estados e municípios passaram a ser politicamente autônomos, o que implica em indução por parte dos governos interessados em transferir atribuições de gestão de políticas públicas, através de da implementação de estratégias bem-sucedidas, a fim de obter a adesão dos governos locais (ARRETCHÉ, 1999).

Assim, desde os anos 1990, Arretche (1996) afirma que parte das funções de gestão das políticas sociais vem sendo delegada, pelo governo federal, aos estados e municípios, dentre estas a política de habitação.

Em 1997, instâncias colegiadas estaduais, com representação paritária de estados e municípios eram responsáveis pela alocação da totalidade dos recursos da principal fonte financeira da política nacional. Por exemplo, a oferta de unidades residenciais é indiscutivelmente mais cara do que a oferta de merendas escolares. Políticas constitucionalmente garantidas como universais tendem a exigir um maior aporte de recursos, dada a obrigatoriedade de ofertá-las em grande escala e dados os custos políticos de não produzi-las na escala compatível com o princípio da universalidade de saneamento e habitação popular, o FGTS, o que significa que o executivo federal perdeu grande parte de seu poder alocativo sobre os recursos do Fundo a oferta de merenda escolar era inteiramente gerida por estados e municípios; 58% dos municípios brasileiros estavam enquadrados em alguma das condições de gestão previstas pelo SUS, o que significa que estes assumiram funções de gestão da oferta local de serviços de saúde até então desempenhadas pela União; 69% das consultas médicas eram realizadas através de prestadores estaduais ou municipais, sendo que, destas, 54% eram prestadas pelos municípios, o que significa que mais da metade das consultas médicas passaram a ser oferecidas por prestadores municipais, os quais eram, até o final dos anos 80 — respeitadas as exceções —, o

nível de governo menos envolvido na oferta de serviços de saúde (ARRETICHE, 1999 p. 115).

A descentralização das políticas sociais foi defendida, por técnicos, políticos e pela sociedade civil como instrumento de democratização e ferramenta para a promoção do desenvolvimento do país. O debate da descentralização esteve associado à participação, vislumbrando uma melhor e maior efetividade na prestação dos serviços públicos. Arretche salienta que por meio da descentralização “criar-se-iam (ou conferir-se-ia poder efetivo a) instituições que viabilizem a participação dos cidadãos nas decisões públicas” (1996, p. 03). É a idéia da democracia de base territorial.

No entanto, observa-se que devido a diferentes fatores, dentre eles a questão sócio-espacial divergente no Brasil, se tornou inviável uma descentralização na perspectiva descrita acima. O que vem ocorrendo, segundo Arretche (1996) é um esvaziamento da função do nível central do governo, desonerando o Estado de diversas responsabilidades e, automaticamente, transferindo aos municípios atribuições para intervirem em problemas dos centros urbanos, que se agravaram e foram colocados em pauta ao longo do tempo nas abordagens regionais.

Especificamente quanto ao desenvolvimento urbano e a política de habitação, a autora aponta diferentes indicadores que nos conduzem a pensar que no Brasil ocorreu uma descentralização por ausência, a saber:

[...] a extinção do BNH (Banco Nacional da Habitação) e a desarticulação de sua burocracia, a turbulência institucional dos anos mais recentes, o "fiasco" dos esforços de reforma e a crise do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) implicaram uma ausência progressiva do governo federal, seja no sentido da capacidade de manter os níveis anteriores de financiamento à promoção pública de habitações, seja no sentido de responder às demandas crescentes derivadas do processo de democratização, seja no sentido da capacidade de formulação e implementação de reformas estruturais de sistemas que dão sinais crescentes de esgotamento. É neste sentido que se afirma que o governo federal perdeu força, vale dizer, o governo federal demonstrou progressivamente sua incapacidade de desempenhar as funções que lhe eram afetas no sistema anterior, sob a égide do BNH e sua incapacidade de propor inovações institucionais que respondam às demandas da situação presente. Paralelamente, governos estaduais e municipais vêm, na prática, assumindo um papel crescente na oferta pública de programas de habitação e saneamento básico: seja no financiamento destas políticas com recursos próprios, seja captando diretamente no exterior; quer desenhando e implementando programas habitacionais próprios, quer assumindo o controle na fixação de tarifas de saneamento ou até mesmo privatizando serviços, etc. Ora, este movimento, mais do que um programa de descentralização comandado pelo governo federal, revela um processo crescente de autonomização dos níveis subnacionais de governo na oferta de serviços de habitação e saneamento básico, processo este que é largamente substitutivo à ausência do governo federal (ARRETICHE, 1996 pp. 15,16).

Em suma, esta redefinição do modelo de organização do Estado brasileiro tinha como objetivo precípua a ampliação das competências das esferas de governo estaduais e municipais, culminando também com a ampliação do acesso da população aos espaços decisórios. Cada estado e cada município tomou iniciativas a partir do processo de

desresponsabilização do governo central com o provimento de políticas sociais, entre as quais a política de habitação. Estabelece-se um paradoxo: se por um lado o papel do município como gestor da política de desenvolvimento urbano foi reforçado, definindo a função social da cidade e da propriedade urbana, por outro lado ficou em aberto a regulamentação desses direitos (REALI E ALLI, 2010)

O fortalecimento da gestão local, a partir da Constituição de 1988, representou um avanço significativo do ponto de vista institucional, considerando que os conflitos urbanos, as demandas por terras e moradia, concentram o seu foco de reivindicações nas Prefeituras, e também na instância política e administrativa mais próxima dos cidadãos, a quem são dirigidas demandas por maior participação nos processos decisórios. Outro avanço a ser destacado é a Emenda Constitucional 26/00, que garantiu o direito à moradia como direito social (REALI E ALLI, 2010).

Estes instrumentos jurídicos em Vitória/ ES, foram decisivos para o estabelecimento de marcos regulatórios para o ordenamento do território da cidade. O governo local, referenciando-se no texto constitucional, criou instrumentos de gestão da política urbana e, sobretudo, da política habitacional.

A questão urbana no município de Vitória/ ES, neste período apresentou desenvolvimento semelhante ao de outras grandes cidades brasileiras como Rio de Janeiro e São Paulo. Ao longo dos anos as encostas dos seus morros, manguezais e outras áreas de proteção ambiental foram ocupadas de forma irregular e clandestina. Essa foi a estratégia encontrada pela população de baixa renda para habitar. A Cidade sofreu um profundo adensamento populacional e atualmente, aproximadamente 8.500 famílias vivem na periferia da capital, desprovidas de infra-estrutura, sem dignidade e, sobretudo, tendo expropriado o direito constitucional e humano à moradia digna (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2003), embora as primeiras iniciativas de enfrentamento a tal problema se iniciem na década de 1980 (MARTINUZZO, 2002).

Tratando mais especificamente da política de habitação, observa-se que desde as primeiras intervenções, o município de Vitória avança no processo de estruturação desta política, utilizando diversas formas de participação popular na implementação das ações. Inicialmente a população era acionada apenas no momento de execução das obras, mas, ao longo do tempo crescem as organizações populares, os movimentos sociais e surgem as primeiras reivindicações por espaços decisórios mais democráticos, plurais, abertos à participação popular.

Atualmente a política de habitação no município de Vitória, está consolidada no âmbito da regulamentação jurídica. Do ponto de vista formal, em 2002 é criada a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), através da **Lei nº. 5.823**, sendo esta responsável pela gestão e implementação da Política Habitacional de Vitória. Esta lei fixa diretrizes e normas para a Política Municipal de Habitação (PMH) e cria o **Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social** (CMHIS) para que seja viabilizada a gestão compartilhada dessa Política.

Estes instrumentos legais significam a consolidação das ações na área habitacional, assegurando sua continuidade em administrações futuras. O CMHIS é um órgão de caráter deliberativo, vinculado administrativamente à SEHAB e tem por finalidade propor e deliberar sobre diretrizes, planos e programas da Política Habitacional, bem como fiscalizar a sua execução. Além disso, essa Lei institui o **Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social** (FMHIS), constituído por recursos provenientes do orçamento do município e de outras fontes, que viabilizará a execução dos programas previstos na referida legislação (VITÓRIA, 2002).

Esta política, seguindo uma diretriz nacional, e visando o combate ao déficit habitacional no município, foi pensada integrando os conceitos de sustentabilidade, participação e promoção social, realizando a qualificação dos espaços urbanos e a preservação ambiental. As ações realizadas abrangem os morros da capital e se referem à construção de equipamentos públicos, infra-estrutura básica, habitações e regularização fundiária (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2003).

Em 2006, na gestão do prefeito João Carlos Coser, do PT (Partido dos Trabalhadores), é sancionada a lei de nº. 6592 que revoga a lei nº 5823/2002 e fixa normas de regulamentação para a política habitacional no município de Vitória/ ES e institui o Programa Habitar Vitória que compreende cinco projetos habitacionais existentes hoje no município: Vitória de Todas as Cores, Terreno Legal, Moradia, Morar Sem Risco e Morar no Centro.

Uma legislação mais recente que compõe a referida política e que é um dos marcos legais do direito à moradia no município é a lei nº 6967/2007, que regulamenta no âmbito do Programa Terra mais Igual¹, o Programa Habitacional de Interesse Social, objetivando desenvolver as ações através dos seguintes Projetos: Reassentamento², Aluguel

¹ Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e de Preservação Ambiental em Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda do Município de Vitória.

² Objetiva viabilizar o acesso à moradia digna para todos os moradores removidos compulsoriamente em decorrência de projetos de intervenção urbana, preservação ambiental e remoção de áreas impróprias à habitação (VITÓRIA, 2007 p. 1).

Provisório³, Bônus Moradia⁴ e Melhorias habitacionais⁵. Ressalta-se que todos os serviços previstos nestes projetos são oferecidos sem custo algum para os beneficiários. Trata-se de um programa de urbanização de favelas, que prevê a realização de um conjunto de ações planejadas de forma articulada, contemplando a urbanização, a regularização fundiária, a preservação ambiental e o desenvolvimento local, objetivando aproximar ou mesmo incorporar essas áreas ao tecido urbano da cidade.

O Programa objetiva a incorporação das áreas de ocupação irregular (em morros, áreas alagadiças e de interesse ambiental) [...] dotando-as de padrões urbanísticos adequados, infra-estrutura básica, equipamentos públicos, habitações dignas, segurança e demais melhorias, de forma a viabilizar a regularização fundiária e a preservação ambiental, assegurando qualidade de vida e pleno direito à cidadania aos moradores dessas comunidades (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2003)

A partir deste breve panorama dos marcos legais no país e no município de Vitória, e considerando que ambos prevêem a participação da população nos espaços decisórios da política, preocupamo-nos com a maneira como a população tem participado no processo de formulação da política habitacional no município de Vitória/ES.

Neste sentido, colocamos como problema de pesquisa **como se efetiva a participação social no processo de formulação da Política Municipal de Habitação de Interesse Social do município de Vitória no período de 2006 a 2010? E sendo o campo do desenvolvimento urbano e da moradia uma importante arena de manifestação dos conflitos entre os interesses do capital e do trabalho, de que maneira estes conflitos se expressam na formulação da política de habitação no espaço do conselho?**

A partir deste problema de pesquisa há uma série de questões que nos inquietaram acerca desta temática. Parte destas questões diz respeito às condições para a participação: Qual a concepção de cidade dos atores envolvidos com a política de habitação? Qual a concepção

³ Busca viabilizar o acesso a moradia segura mediante a concessão temporária de subsídio, integral ou parcial, para locação de imóvel residencial (VITÓRIA, 2007 p. 7).

⁴ É uma alternativa de realocação de famílias que busca viabilizar o acesso à moradia digna, a partir da concessão de um benefício para aquisição de imóvel, obedecendo aos limites do Estado do Espírito Santo. O pagamento do benefício será efetuado por meio de carta de crédito ou mediante cheque em nome do beneficiário que deverá ser endossado em favor do vendedor do imóvel. O beneficiário autoriza o município a adquirir os direitos sobre imóvel removido compulsoriamente em decorrência de projetos de intervenção urbana, preservação ambiental e remoção de áreas impróprias à habitação, do proprietário e/ou titular de direitos sobre o mesmo desde que resida no imóvel e não tenha optado pela permuta por unidade habitacional em reassentamento ou pela indenização decorrente da desapropriação (VITÓRIA, 2007).

⁵ Objetiva estimular e promover melhorias na qualidade da habitabilidade e do acabamento nos imóveis de famílias de baixa renda que residam e que sejam proprietárias ou titulares de direitos sobre o mesmo de forma a assegurar o acesso à moradia digna, segura e salubre (VITÓRIA, 2007 p. 8)

de política de habitação da população? Qual a perspectiva de participação que orienta os atores que participaram do conselho? Qual o modelo e concepção de política habitacional adotado no município? O conselho tem espaço de publicização da política. A partir destas questões, nos indagamos também quanto à questão da **participação efetiva**: A participação popular tem influenciado a formulação de políticas que objetivem o direito à moradia digna? De que maneira a participação social tem influenciado ou tem contribuído para formulação da política de habitação? De que maneira os setores populares vêm ocupando o espaço do conselho? Enfim, quais os principais limites e desafios à participação social neste processo? Quais são as demandas da população? De que maneira a PMV tem estimulado a participação.

O interesse pelo tema é fruto de minha inserção profissional, iniciada em 2005, quando fui contratada pela Prefeitura Municipal de Vitória para atuar como assistente social nos projetos habitacionais, implementados pela Secretaria de Habitação. Esta experiência suscitou indagações acerca da participação social no processo de formulação da política habitacional no município.

Portanto o objetivo geral deste estudo foi investigar e compreender como se efetiva a participação popular no processo de formulação e implementação da política de habitação no município de Vitória/ES. Como objetivo específico buscou-se: conhecer como a população tem ocupado os espaços de discussão/ formulação da política de habitação; Caracterizar de que maneira a população vem interferindo nesta; Identificar os limites e desafios da participação social neste processo; Identificar quais interesses são atendidos no processo de formulação e implementação da política habitacional.

Esta investigação se inscreve na linha de pesquisa Políticas sociais, subjetividade e movimentos sociais, do Mestrado em Política Social.

O estudo da participação popular no processo de formulação e implementação da política de habitação no município de Vitória, teve início com a revisão teórica visando um aprofundamento do objeto de estudo a partir das seguintes categorias teóricas: urbano, democracia, participação popular, movimentos sociais urbanos, política de habitação.

Esta pesquisa foi apoiada por uma metodologia que buscou a coleta e organização dos dados de forma qualitativa articulando dados empíricos e os marcos teórico-explicativos. Isso significa que a reflexão, bem como a observação empírica dos dados foi unida dialeticamente para melhor compreensão do fenômeno a ser estudado. O método de estudo é o crítico-dialético, apoiado no materialismo histórico. A opção por este método para

compreender a realidade da participação popular no processo de formulação e implementação da política de habitação, especialmente pela adoção da categoria totalidade, a partir da qual as políticas sociais são compreendidas como resultado de relações complexas e contraditórias entre Estado e sociedade civil e entre as classes sociais.

Na abordagem qualitativa são privilegiados a fala e o ponto de vista dos sujeitos do objeto do nosso estudo. Na investigação qualitativa a fala é o seu material primordial. A palavra é a expressão da fala cotidiana, pois nela estão presentes ideologias que permeiam todas as relações sociais. É com a palavra que se conhece a fase mais transitória de mudanças sociais. É reveladora de condições estruturais, sistemas de valores, normas, símbolos, transmitem representações de grupos determinados, condições históricas, sócio-econômicas e culturais específicas (MYNAIO E SANCHES, 1993).

Este é um modo de pensar e agir que parte da realidade contraditória, possibilitando ao sujeito compreender-se como parte integrante desta realidade, através da qual todas as coisas existem. Tem como principais características o espírito crítico e autocrítico e atitude contestatória: “A dialética intranqüiliza os comodistas, assusta os preconceituosos, perturba desagradavelmente os pragmáticos ou utilitários [...]” (KONDER, 2000 p. 86). A partir da dialética a realidade é refletida considerando suas contradições, o que justifica este método para analisar a realidade proposta tendo em vista que o processo democrático de participação popular na implementação da política habitacional é repleto de contradições, concepções e visões de mundo diferenciadas.

Trata-se de um estudo de caso, pois de acordo com Yin (2005) esta estratégia de pesquisa permite contribuir para a compreensão dos fenômenos sociais complexos, a partir de uma investigação que preserve as características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real. Em geral, o estudo de caso representa uma boa estratégia quando se colocam questões do tipo “como” e “por que”. Além de focalizar acontecimentos contemporâneos, tenta esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões, o motivo pelo qual foram tomadas, como foram implementadas e com quais resultados:

O estudo de caso como estratégia de pesquisa compreende um método que abrange tudo – tratando da lógica de planejamento, das técnicas de coleta de dados e das abordagens específicas à análise dos mesmos. Nesse sentido, o estudo de caso não é nem uma tática para a coleta de dados nem meramente uma característica do planejamento em si, mas uma estratégia de pesquisa abrangente. (...) propõe ser um plano lógico para se sair daqui e se chegar lá, onde aqui pode ser definido como o conjunto de questões a serem respondidas, e lá um conjunto de conclusões (YIN, 2005 pp. 33,41).

Para a operacionalização deste estudo foi proposto inicialmente a observação sistemática das reuniões do Conselho Municipal de Habitação, que na época da elaboração do projeto de pesquisa, possuía uma periodicidade mensal. Foi criado um roteiro específico para este fim. Entretanto, em razão do cancelamento e adiamento de reuniões, este acompanhamento não foi possível.

Em um primeiro momento, foi realizado um encontro com a Secretária Executiva do CMHIS, a fim de solicitar a contribuição do conselho para o desenvolvimento desta pesquisa, e formalizar através de ofício a disponibilização de dados pessoais dos conselheiros, como nomes, telefones e endereços, bem como o acesso a todos os documentos do conselho.

Após esta conversa, foi incluída como ponto de pauta em uma reunião do CMHIS que ocorreu em março de 2010 para apresentação da pesquisa ao conselho. Todos aprovaram a realização da pesquisa e se mostraram bastante interessados e empenhados em contribuir (ANEXO A).

Assim, realizamos uma pesquisa documental onde foram analisados alguns documentos disponíveis na Prefeitura de Vitória contendo informações acerca da Política Habitacional do Município, tais como: lei que regulamenta a Política Municipal de Habitação, lei de criação do Conselho, seu regimento interno, atas das reuniões e listas de frequência, que permitiram a montagem do histórico e constituição do CMHIS. Esta modalidade de pesquisa tornou-se uma técnica fundamental, pois oportunizou o conhecimento da história do Conselho e a definição dos sujeitos da pesquisa. Os procedimentos adotados consistiram em identificar, organizar e analisar os documentos oficiais do Conselho, possibilitando a identificação de seu processo histórico de formação. Também permitiu conhecer com que frequência a população participa deste espaço, os principais temas discutidos nas reuniões e as atividades realizadas nos períodos pesquisados. Além disso, interessou-nos a forma como foi registrada a participação da população, o tipo de discurso e a definição de papéis, entre outros aspectos. Nas atas especificamente, buscamos sugestões, afirmações, interrogações, reclamações e encaminhamentos.

Além da pesquisa documental foram realizadas entrevistas individuais a partir de um roteiro semi-estruturado (ANEXO B) com representantes da população 11 que se envolveram desde o início no processo de formulação e implementação da política habitacional. A escolha dos entrevistados se deu de forma aleatória a partir de um levantamento dos principais movimentos populares envolvidos na gestão da política habitacional. Além destas, também entrevistamos o Presidente do CMHIS, que é o atual gestor da habitação em Vitória, a secretária executiva do conselho e uma procuradora do município. Vale ressaltar

que estas duas últimas entrevistas foram fundamentais, tendo em vista que estas duas técnicas constituíram o grupo operacional que elaborou a minuta da lei nº 6592/2006.

A escolha pela entrevista como coleta de dados se deu pelo fato de ser um instrumento privilegiado no sentido de tornar a fala

[...] reveladora de condições estruturais, de sistemas de valores, normas e símbolos, e, ao mesmo tempo, possui a magia de transmitir, através de um porta-voz [o entrevistado], as representações de grupos determinados em condições históricas, sócio-econômicas e culturais específicas (MYNAIO, 2000 p. 109).

Outra razão para escolha deste método, é que o entrevistador tem a liberdade de conduzir a entrevista de forma que não fique limitado às respostas obtidas, podendo ir além sem comprometer as metas de padronização e comparabilidade. O entrevistador pode inclusive registrar informação durante a entrevista, ampliando o espaço para sondagem de mais informações, estabelecendo um espaço de diálogo. As perguntas fechadas tais como, sexo, idade, ocupação, tipo de domicílio, podem seguir um roteiro padronizado (MAY, 2004).

Os primeiros contatos com os conselheiros foram feitos por telefone. O período de realização das entrevistas iniciou-se em novembro/ 2010 e encerrou-se em Maio/ 2011. Houve vários contratemplos no período de realização destas entrevistas, dentre eles a recusa em conceder a entrevista, falecimento de conselheiro, férias, adiamento e cancelamento das agendas. Os conselheiros que se recusaram ou cancelaram as entrevistas, tentamos fazer a substituição pelo suplente, entretanto o não envolvimento destes no processo de construção da política prejudicou o atendimento do objetivo da pesquisa.

Foi adotado como princípio ético para a realização da pesquisa, a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Quanto aos sujeitos da pesquisa o compromisso ético começou com o entendimento da necessidade de informar os objetivos e procedimentos de pesquisa. Assim apresentamos aos entrevistados o TCLE, a fim de, garantirmos que todos estivessem cientes do processo. As entrevistas só foram realizadas mediante da assinatura do termo de consentimento livre e esclarecido (APÊNDICE B), por respeito devido à dignidade humana.

Este termo contém informações acerca dos objetivos da pesquisa, orientações para desistência e contatos do entrevistador, garantindo os seguintes direitos aos participantes da pesquisa: sigilo absoluto dos dados pessoais e da participação na pesquisa; esclarecimentos a qualquer tempo sobre esta pesquisa; recusa a dar informações que julgue prejudiciais; solicitação de não inclusão em documentos de quaisquer informações que já tenha sido fornecido; desistência a qualquer momento, de participação na Pesquisa;

ciência de que uma cópia do termo de consentimento livre e esclarecido permanecerá arquivada com a Pesquisadora.

A partir da concordância e assinatura dos entrevistados, permitindo a gravação e a divulgação das informações obtidas, iniciava-se as entrevistas. Todas as entrevistas realizadas com os conselheiros e com o gestor foram gravadas e transcritas na íntegra. As entrevistas com as técnicas da prefeitura foram respondidas via e-mail. Ressaltamos que as gravações foram destruídas ao final do estudo.

Outro procedimento ético previsto é o compromisso com a devolução dos dados ao Município de Vitória e aos sujeitos pesquisados, em forma de apresentação oral e documental, a fim de contribuir com reflexões acerca da política habitacional implementada no município (UFES, 2005). Também foi observado o princípio ético no que se refere à fidelidade aos autores, respeitando suas idéias, valores e perspectivas teóricas.

Para registro dos dados, foram utilizados os seguintes procedimentos: fichamentos, gravação e transcrição das entrevistas. Desta forma foi possível a interpretação dos dados, através da análise de conteúdo. A escolha desta técnica de análise de dados se deu pela flexibilidade de sua aplicação. Utilizando a fala dos entrevistados foi garantida uma materialidade lingüística e a interpretação dos dados foi trabalhada a partir de categorias estabelecidas, visando compreender o pensamento dos sujeitos da pesquisa através do conteúdo exposto. A aplicação da análise de conteúdo implica em verificação de hipóteses e/ ou questões, permitindo tanto a possibilidade de respostas para as questões formuladas, bem como a confirmação ou não de hipóteses. Implica também na descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos, indo além das aparências do que está comunicado (GOMES, 1994)

Vencidas todas as etapas descritas, e com a finalidade de testar as perguntas a serem efetuadas, foi realizado um pré-teste com duas pessoas com o perfil semelhante ao definido para os sujeitos da pesquisa. O pré-teste foi fundamental para verificar a clareza, e aplicabilidade do instrumento de pesquisa, a fim de corrigir eventual erro de formulação das perguntas, e com antecedência modificar a sua redação ou mesmo eliminá-la da sua versão final, para não comprometer a validade dos resultados.

O presente estudo encontra-se dividido em 4 capítulos. O primeiro capítulo trata da configuração da questão urbana na sociedade capitalista. Destacou-se aqui a discussão da concepção de espaço urbano, trazendo a urbanização como seu processo transformador. Contextualiza a questão habitacional na América Latina e no Brasil, buscando apresentar a

trajetória da política de habitação brasileira desde os seus primeiros passos de intervenção até a política como está configurada na atualidade.

No segundo capítulo destacou-se o debate da participação democrática e sua relação com o debate atual do urbano no Brasil, discutindo os dois diferentes modelos de democracia e significados da participação, objetivando elucidar como esta compreensão influencia na concepção de participação que orienta gestores e conselheiros. Mostra ainda o debate sobre federalismo no Brasil, refletindo sobre o processo de descentralização político administrativa, instituído no Brasil a partir da Constituição de 1988, apresentando em seguida um resgate da ação dos movimentos sociais urbanos que protagonizaram a luta pela moradia, relacionando com a construção do projeto democrático participativo, para assim refletirmos sobre o processo de institucionalização da participação popular.

Na seqüência, tem-se uma reflexão sobre o caráter dos dois principais projetos políticos em disputa na sociedade brasileira: o projeto democrático participativo e o projeto neoliberal. Tal reflexão fundamentou a discussão final deste capítulo, que destacou os limites e constrangimentos ao funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas.

No capítulo três, propomos uma incursão pela trajetória do processo de urbanização da cidade de Vitória, e os seus impactos sobre a participação democrática e sobre a construção da política de habitação. Inicialmente, recorreremos à história para apresentar as origens e a evolução da ocupação espacial da cidade, considerando os acontecimentos anteriores e posteriores à década de 1950, relacionando-os com a base econômica determinante em cada período. Destacou-se também a trajetória do movimento popular em Vitória, a partir especialmente, dos impactos causados pelo acelerado processo de mudança na economia do Espírito Santo. Compreender as características do movimento popular e sua historicidade permitiu uma melhor compreensão do modo como hoje os canais de participação e articulação entre o Estado e sociedade civil são ocupados por este movimento. Ao final deste capítulo mostramos a evolução da política municipal de habitação neste contexto.

No quarto e último capítulo, realizamos a apresentação e análise dos dados empíricos da investigação, cujo objetivo maior é analisar e compreender a experiência de participação popular na formulação e implementação da política de habitação no município de Vitória. A análise foi feita a partir de dois eixos: o desenvolvimento do processo de democratização e participação e a política de habitação resultante do processo de participação. A partir daí dividimos o capítulo em três partes. A primeira foca a formação e o desenho institucional do CMHIS de Vitória, tratando das suas particularidades, sua composição e atribuições. A segunda parte analisa o CMHIS como espaço de publicização da política, discutindo como os diferentes atores participaram do processo de formulação da política, como expressaram

os seus interesses, indicando se houve acordos, decisões que não passaram pelo conselho e quais os interesses e compreensão do direito à moradia e do direito à cidade foram contemplados na formulação final da política. A análise voltou-se também para compreender qual é o modelo de democracia e participação presente nas ações da prefeitura municipal de Vitória no campo da habitação.

A terceira parte foi dedicada a discussão do modelo de política de habitação adotado no município de Vitória, partindo da identificação da concepção de cidade dos entrevistados e dos impactos dessa concepção sobre a compreensão do direito à cidade e de medidas para assegurá-lo. O foco da análise aqui voltou-se para compreender a que demandas e que interesses a política de habitação atende efetivamente e se esta política tem atendido a uma concepção de cidade como espaço coletivo de todos. Isso pensando numa concepção de cidade que atenda as necessidades da classe trabalhadora e não apenas do capital.

As considerações finais, buscam apresentar uma síntese deste estudo e os seus rebatimentos para o processo de construção e implementação da política de habitação no município de Vitória. Apresentamos também algumas recomendações, inquietações e desdobramentos a partir daqui. Enfim, convidamos você a uma viagem em busca do conhecimento, da reflexão, da crítica, do que desvendamos nestes dois últimos anos de dedicação à pesquisa deste tema.

1. A CONCEPÇÃO DE ESPAÇO URBANO E A URBANIZAÇÃO COMO SEU PROCESSO TRANSFORMADOR

A urbanização no Brasil é marcada, sobretudo pelas péssimas condições habitacionais, pelo encarecimento do preço da moradia e pela segregação espacial das classes e camadas sociais. Esta marca é fruto da existência de uma defasagem entre o ritmo de crescimento da população urbana e o da construção de novas residências, ou seja, a noção de déficit habitacional⁶. Vale ressaltar que nas sociedades da periferia do capitalismo, como é o caso do Brasil, as tentativas de solucionar o problema do déficit habitacional não atingem a população desprovida de renda suficiente para adquirir uma moradia. Refiro-me aqui à parcela da população com renda de até três salários mínimos. Assim, atendendo aos apelos do mercado, as oportunidades de aquisição de moradia digna ficam restritas apenas à parcela da população que pode pagar o preço exigido (RIBEIRO E PECHMAN, 1985).

De acordo com a Fundação João Pinheiro - FJP⁷, atualmente o déficit habitacional brasileiro já ultrapassa o número de 6.272.645 milhões de moradias, dos quais 5.180 milhões ou 82,6%, estão localizados nas áreas urbanas, e destes, 89,4% concentra-se na faixa de renda familiar de 0 a 3 salários mínimos, prioritariamente na região metropolitana, constituindo um grande desafio para a gestão pública (BRASIL, 2009). “Como déficit habitacional entende-se a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento” (BRASIL, 2009 p. 15).

A metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro para o cálculo de déficit habitacional no Brasil, considera dois tipos de déficit habitacional, relacionado diretamente às deficiências do estoque de moradias, quais sejam: o *déficit por reposição de estoque*, englobando as moradias que devem ser repostas, pois se encontram sem condições de serem habitadas em função da precariedade das suas construções ou mesmo do desgaste

⁶ O cálculo mais atual das necessidades habitacionais foi feito de acordo com a metodologia original desenvolvida pela Fundação João Pinheiro (FJP) desde 1995, a partir da base de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD - 2007), que foi elaborada e divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), quando foram identificados dois segmentos de análise: o déficit habitacional e as inadequações dos domicílios. Estes estudos foram sistematizados atualizados e tiveram sua metodologia de cálculo aprimorada, originando uma série de volumes com informações para os anos de 2000, 2004, 2005 e em 2007 foi possível trabalhar mais detalhadamente o problema da coabitação, um dos componentes mais importantes na definição do déficit habitacional, considerado como um diferencial qualitativo das estimativas produzidas (BRASIL, 2009).

⁷ O trabalho da FJP “tornou-se referência nacional e foi adotado pelo governo federal, pela maioria dos governos estaduais, por governos municipais, redes acadêmicas nacionais, universidades, centros de pesquisas e entidades profissionais” (BRASIL, 2009 p. 10). No caso do Estado do Espírito Santo o órgão responsável por gerar essas informações é o Instituto Jones dos Santos Neves - IJSN.

da sua estrutura física. Aqui são referência para cálculo os domicílios rústicos⁸. Outra forma é o *déficit por incremento de estoque*. Para o cálculo deste déficit utilizam-se os seguintes componentes: domicílios improvisados, coabitação familiar forçada⁹, ônus excessivo com o aluguel¹⁰, casas e apartamentos alugados com adensamento excessivo de pessoas¹¹ e os que vivem em imóveis e locais com fins não residenciais (BRASIL, 2009).

A versão mais recente dos estudos das necessidades habitacionais, com indicadores para 2007, apresentava a necessidade de ampliar a abordagem de alguns dos quesitos levantados pela Pnad. Assim após um processo de discussão entre técnicos do Ministério das Cidades, da FJP e do IBGE, incluíram-se duas perguntas específicas sobre a convivência familiar no questionário da Pnad 2007: uma sobre a intenção de constituir domicílio exclusivo e outra sobre os motivos da coabitação. Neste caso exclui-se do cálculo o montante das famílias conviventes para o qual a coabitação poderia ser considerada voluntária. Até então não se consideravam carentes por nova moradia o total das famílias conviventes ou conviventes secundárias formadas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, e que residem no mesmo domicílio com outra família denominada principal. Apenas aquelas que têm intenção de constituir domicílio exclusivo passam a ser consideradas para o cálculo do déficit habitacional (BRASIL, 2009).

Era impossível distinguir as que se encontravam nessa situação por vontade própria ou conveniência. Incluir essas famílias no cálculo do déficit habitacional baseava-se na intuição de que a maior parcela realmente gostaria de constituir domicílio exclusivo. Essa situação ficou comprovada pelos resultados de dois estudos de casos, discutidos em publicações anteriores. Para o total do país era preciso, no entanto, um instrumento que pudesse captar as diferenças regionais e definir o percentual das famílias conviventes que mais certamente caracterizam situação de carência habitacional. Foi, assim, de importância vital a inclusão das perguntas sobre a intenção de constituir domicílio exclusivo e os motivos da coabitação no questionário da Pnad 2007 (BRASIL, 2009 p. 11).

Isto posto, torna-se relevante ressaltar que a questão da moradia não pode ser abordada de um ponto de vista absolutamente tecnicista (BRASIL, 2009). A questão habitacional se apresenta diferentemente para diversos setores e classes sociais, bem como varia e se

⁸ Entende-se por domicílios rústicos aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto e risco de contaminação por doenças, em decorrência das suas condições de insalubridade (BRASIL, 2009 p. 22).

⁹ É compreendido como a soma das famílias conviventes secundárias e das que vivem em domicílios localizados em cômodos – exceto os cedidos por empregador e que pretendem constituir um domicílio unifamiliar (BRASIL, 2009 p. 22).

¹⁰ Corresponde ao número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel (BRASIL, 2009 p. 22).

¹¹ Quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório (BRASIL, 2009 p. 22).

transforma com a própria dinâmica da sociedade capitalista. Outro aspecto importante é que não se pode pensar no enfrentamento do problema da habitação apenas do ponto de vista setorial, mas antes articulado às demais políticas urbanas, pois a moradia faz parte de uma realidade que é complexa e não pode ser tratada por meio de uma quantificação padronizada, atemporal e neutra (BRASIL, 2009).

A moradia como necessidade básica do ser humano, para ser mais bem compreendida, precisa ser pensada a partir de sua contextualização no processo de urbanização.

Gonçalves (2000) entende urbanização como o processo de transformação do espaço em decorrência da sua utilização e modificações introduzidas por determinantes sociais, econômicos e políticos. E neste contexto torna-se indispensável analisar o urbano no que se refere à complexidade de atividades econômicas, concentração e dispersão territorial e a dinâmica populacional. A primeira constatação que se tem é a de que ambos resultam do processo de industrialização/ urbanização. O urbano se caracteriza como modo de vida que atinge tanto áreas rurais como as urbanas, ou seja, o urbano extrapola os limites de cidades. Uma segunda constatação acerca do urbano é a de que este não pode ser entendido como uma realidade acabada, pois denota um horizonte de transformações futuras sejam nos aspectos territoriais, sociais, políticos e econômicos. E a cidade? A cidade é o lugar, o espaço que concentra a produção, a população. É lugar de circulação, edificações, população, consumo de bens e serviços, ou seja, ela concentra e difunde o urbano e é um centro de decisão política (RIBEIRO E SANTOS JUNIOR, 2007).

O que se pretende é iniciar a abordagem da questão do direito à moradia a partir das mudanças ocorridas no espaço urbano, tendo o processo de urbanização como o seu principal vetor de transformação.

1.1 Um pouco de História...

A incursão histórica pela concepção de espaço urbano na atualidade traz alguns elementos que dão o tom necessário ao debate acerca da questão da moradia. Para tanto é importante inicialmente pensarmos sobre o fenômeno urbano. Castells (1983) compreende o fenômeno da urbanização a partir de duas dimensões. De um lado está a concentração espacial de uma população, a partir de certos limites de dimensão e de densidade; de outro lado está a difusão do sistema de valores, atitudes e comportamentos denominado cultura urbana, sendo este próprio da sociedade industrial capitalista.

Segundo Castells (1983) estas duas formas de distinguir o urbano (espacial e cultural) estão interligadas, mas o conceito de urbano não fica restrito à esta conclusão. Neste sentido, o

autor destaca que antes de ficarmos procurando conceitos e definições, é mais importante, para uma delimitação válida, analisar as relações estabelecidas entre o espaço e o tempo.

O espaço é visto como produto material que se relaciona com os diferentes elementos, destacando as relações sociais dos homens e afirmando que estas é que dão ao espaço uma forma, uma função, uma significação social. Isso quer dizer que o espaço urbano não é produto do acaso, mas sim que sofre um processo de estruturação (CASTELLS, 1983), 1983). Neste sentido, Fleury (2006) entende espaço urbano como um misto de formas e funções que se compõem dialeticamente e que a partir de um lugar apreendem o movimento do mundo, cujos elementos são as instituições, firmas e o próprio homem. Estes elementos para Fleury levam-nos a contemplar uma dimensão histórica do espaço, pois possuem funções que com o desenvolvimento histórico se confundem e por isso não devem ser tomados como processos lineares, tendo em vista que há variabilidade qualitativa e quantitativa de acordo com o movimento histórico.

A compreensão histórica da cidade é fundamental para observar que esta, nos diferentes modos de produção, sempre ocupou lugar central, “sendo ponto de convergência de diferentes processos (migrações, mobilidade social, urbanização e outros) e diferentes relações sociais entre burgueses, proletários e diferentes segmentos de classe” (GONÇALVES, 2000 p. 249). Neste sentido a autora destaca dois marcos históricos que denotam a importância das cidades: o primeiro trata-se do final da Idade Média, contexto de transição do feudalismo para o capitalismo que trouxe mudanças irreversíveis para a sociedade. O segundo é o final do século XVIII, período da revolução industrial. A partir daí as cidades que já se destacavam até a Idade Média como centros administrativos, políticos religiosos, passam a se destacar também como centro econômico, com capacidade para promover o crescimento econômico (GONÇALVES, 2000, apud FAVA, 1984, p. 17; OLIVIEN, 1988, p.13).

A arqueologia mostra que as primeiras cidades aparecem no momento em que os agricultores, através do trabalho, passaram a produzir além do necessário para a subsistência. Isso fez surgir um sistema de divisão e distribuição de produtos que se desenvolveu para certo nível de capacidade técnica e organização social. Assim, estas cidades só poderiam existir na base do excedente produzido pelo trabalho da terra, o que mostra o fenômeno urbano articulado a estrutura de uma sociedade (CASTELLS, 1983).

Antes de tratarmos da cidade no contexto do modo de produção capitalista, convém situar os tipos urbanos significativos, contextualizando e caracterizando a cidade antes e depois da Idade Média. Castells (1983) fazendo algumas considerações acerca deste assunto, afirma que as cidades imperiais dos primeiros tempos da história, especialmente a cidade

de Roma, se caracterizavam pelas funções de gestão, decorrentes da concentração no mesmo aglomerado de um poder exercido, sobre um vasto território, com primazia social do aparelho político administrativo. O autor aponta que a cidade neste contexto, a partir da influência romana sobre outras civilizações, toma a forma de colonização urbana, e passa a assumir a função administrativa e de exploração mercantil, deixando de ser um local de produção. Com a queda do império romano, a forma sócio-espacial da cidade quase desapareceu, pois uma vez que as funções político-administrativas centrais foram substituídas pela dominação local dos senhores feudais, as cidades não tiveram outro fundamento social a seu encargo a não ser a divisão da administração da Igreja ou a colonização e defesa das regiões de fronteiras (CASTELLS, 1983).

Na Idade Média, no contexto das Cruzadas, que possibilitou a abertura de novas rotas comerciais, a cidade renasce sob uma nova dimensão social e se edifica a partir de uma fortaleza rodeada por habitações, serviços e mercados (CASTELLS, 1983). Vale ressaltar que este período histórico, do fim do império romano, foi marcado por muita violência e mudanças profundas na história da sociedade ocidental. Trata-se de uma nova dinâmica inserida numa estrutura social precedente. Neste sentido, a cidade adquire uma especificidade política, o que a torna autônoma, por exemplo, para definir suas fronteiras.

Há uma valorização da ideologia de pertencer à cidade e que perdura até a sociedade industrial avançada. No desenvolvimento industrial ocorre o quase desaparecimento da cidade enquanto sistema institucional e social relativamente autônomo. No momento em que a mercadoria se torna a engrenagem de base do sistema econômico, em que ocorre a divisão técnica e social do trabalho, e se diversificam os interesses econômicos sobre um espaço mais vasto, há uma homogeneidade do sistema institucional, provocando invasão da cidade e uma mudança na esfera do domínio social de uma classe específica, a burguesia. Urbanização e autonomia do modelo cultural urbano neste momento são processos paradoxalmente contraditórios. A partir deste momento a indústria organiza a paisagem urbana e se torna o elemento dominante. As cidades atraem as indústrias por causa da mão-de-obra e do mercado. Estas por sua vez, desenvolvem novas possibilidades de empregos e serviços e, por outro lado, onde há matéria-prima e meios de transporte, colonizam e provocam a urbanização (CASTELLS, 1983).

Lefebvre (1999a) mostra no tempo histórico a inversão das relações sociais nas cidades. Na Antiguidade a cidade política organizava, dominava, protegia, explorava um território e no seio desse crescimento urbano o conflito era entre os escravos e os cidadãos, sem relação de classes. Na Idade Média, ao contrário, esta relação se inverte e o senhor se apóia no

campo, a partir do domínio de um território, ainda que insignificante, que ele quer fazer crescer.

A propriedade feudal sai de um duplo processo: a decomposição do império romano (que não deixa depois dele menos que uma extensão da agricultura e de vastos espaços já unidos por laços comerciais e políticos), e a chegada dos bárbaros que restituem uma comunidade, a dos camponeses. A estrutura hierárquica da sociedade medieval tem esta base: a soberania fundiária e militar sobre o solo ocupado por comunidades subjugadas (LEFEBVRE, 1999a pp. 40,41).

É importante ressaltar, como salienta Lefebvre (1999a), que a restituição que ocorre da comunidade é no sentido de subordiná-la à estrutura feudal, não levando em conta os valores da antiga propriedade comunal. Os senhores feudais iniciam um dupla luta de classes, se dirigindo ao mesmo tempo contra a classe produtora dominada (camponeses) e mais duramente contra os burgueses, habitantes das cidades, que praticam o comércio e mantêm as trocas. Decorrente desta luta, como o autor afirma, ocorre a revolução urbana da Idade Média na Europa. No contexto do Estado Absolutista o que ocorre, é que a burguesia em ascensão passa a ter a cidade como seu espaço. A nobreza por sua vez se localiza no campo ficando então estabelecido o conflito entre campo X cidade. A cidade que antes estava subordinada à estrutura feudal, torna-se o lócus privilegiado da burguesia.

De acordo com Castells (1983), a cidade medieval representa a libertação da burguesia comerciante na sua luta para emancipar-se do feudalismo e do poder central. Esta classe evolui a partir dos laços estabelecidos entre burguesia e nobreza. Onde houve um estreitamento dos laços a relação entre cidade e os territórios circunvizinhos se organizaram de forma complementar, mas onde se estabeleceu o conflito houve o isolamento urbano. Esta separação geográfica entre a classe burguesa e a nobreza impactou a cultura das cidades no que se refere espacialmente à economia e ao consumo. Nos casos em que a nobreza estava integrada à burguesia os valores urbanos estavam baseados no modelo aristocrático. Nas situações onde havia hostilidade do território em relação à burguesia, havia a necessidade de construção de novos valores e neste sentido a burguesia estava isolada socialmente não contando com o abastecimento dos campos próximos. Para sobreviver a burguesia apelou para a sua capacidade financeira e manufatureira.

No contexto da primeira revolução industrial, a partir do século XVIII, ocorre uma reorganização do espaço.

A urbanização ligada à primeira revolução industrial e inserida no desenvolvimento do tipo de produção capitalista é um processo de organização do espaço, que repousa sobre dois conjuntos de fatos fundamentais: 1) a decomposição prévia das estruturas sociais agrárias e a emigração da população para centros urbanos já existentes, fornecendo a força de trabalho essencial à industrialização; 2) A passagem de uma economia doméstica para uma economia de manufatura, e depois para uma economia de fábrica o que quer dizer, ao mesmo tempo concentração de mão-de-obra, criação de um mercado e constituição de um meio industrial (CASTELLS, 1983 p. 45).

O que se observa, então, é que o fenômeno urbano acompanhou a revolução industrial e que o mesmo surge da transformação campo – cidade, balizada pela cidade política que cria papéis, burocracias, hierarquias e uma estrutura para imposição da ordem. Esse autor insiste dizendo que a cidade política acompanha, ou segue de perto, o estabelecimento de uma vida social organizada, da agricultura e da aldeia (SANTOS, 1982)e (LEFEBVRE, 1999a).

O espaço urbano torna-se o lugar das coisas, das pessoas, das trocas. Ele se ornamenta dos signos desta liberdade conquistada, que parece a liberdade. Luta grandiosa e irrisória [...] o fetichismo da mercadoria aparece com o reino da mercadoria, com sua lógica e sua ideologia, com sua língua e seu mundo. No século XIV, acredita-se ser suficiente estabelecer um mercado e construir lojas, pórticos e galerias ao redor da praça central, para que os mercadores e comerciantes afluam, senhores e burgueses edificam, então cidades mercantis nas regiões incultas, quase desérticas, ainda atravessadas por rebanhos e seminômades transeuntes [...] a troca comercial torna-se função urbana; essa função fez surgir uma forma (ou formas arquiteturais e ou urbanística) e, em decorrência uma nova estrutura do espaço urbano (LEFEBVRE, 1999b pp. 18,19).

Com o desenvolvimento histórico, a cidade política vai resistindo com toda a sua força, pois se sente ameaçada pelo mercado, pela mercadoria, pela ação conquistadora, enfim se defendendo contra o domínio da indústria. No entanto, todas as rupturas e os efeitos da industrialização são camuflados. E o que se vê é um movimento de alteração da realidade urbana que ao mesmo tempo em que é ampliada vai perdendo a sua totalidade orgânica, sentido de pertencer, ou seja, se povoa com os signos do urbano na dissolução da urbanidade. A cidade industrial, caracterizada por aglomerações, informalidade, conurbação¹², anuncia uma zona crítica (LEFEBVRE, 1999b).

1.2 Os efeitos do capital nas cidades: o espaço urbano dividido

Existem dois elementos fundamentais ao fenômeno urbano, quais sejam: a dupla tendência centralizadora do capital e a concentração da população que acompanha a do capital. As vantagens de aglomeração são diretamente proporcionais à dimensão do espaço citadino. Entende-se que a cidade reúne todos os elementos da indústria: os trabalhadores, as vias de comunicação, os transportes de matérias-primas, as máquinas e técnicas, o mercado, a bolsa. Aqui a concentração dos bens atinge o seu grau mais elevado (LEFEBVRE, 1999b).

Partindo das contribuições de Engels, quando descreve esta situação, Lefebvre (1999a) mostra que a proliferação das cidades fundamentada na ordem social capitalista gera o caos

¹² Zona urbanizada que abrange mais de uma zona urbana de forma contínua. Patrick Guedes foi quem introduziu o termo, entendendo-a como um grupo de cidades grandes e pequenas determinadas e limitadas que se estreitam por laços econômicos. Hoje este termo é identificado pelo conceito de conglomerado urbano. O caso mais simples são as cidades gêmeas e o mais complexo a megalópole (FERRARI, 2004).

urbano. Tem-se, então, uma ordem específica que é a da produção industrial gerada pela burguesia e que representa a desordem específica ou a desordem urbana da cidade e da habitação. A cidade industrial, essencialmente habitada por operários, possui uma dinâmica repressiva, permeada pelas relações de produção que marcam a sociedade com a sua dominação, com o poderio da classe dominante. Efetivamente é vista como fonte de imoralidade e crimes. Os operários que habitam as cidades, não possuem nada e vivem de seus salários. Mas a classe operária não é a única a ser atingida por estas transformações, a sociedade inteira, até mesmo os dominadores também o são, pois estes são os responsáveis pelo emprego dos meios de produção e da força de trabalho, os capitalistas que se apropriam de tudo, resultando daí a segregação sócio-espacial urbana. É neste contexto que os operários começam a refletir sobre sua condição e possibilidades de luta, a partir da aquisição de uma consciência de classe, compreendendo que isolados são frágeis, mas que, ao contrário, pensando coletivamente enquanto classe se fortalecem e neste sentido é que ocorrem as primeiras manifestações de conflitos entre burguesia e proletariado (LEFEBVRE, 1999a).

Lefebvre (1999a) buscou o materialismo histórico de Marx e Engels para pensar a cidade. A partir daí, suas conclusões não partem de generalidades filosóficas, mas se apóia sobre a história da cidade. Sendo assim, compreende que a cidade capitalista é produzida pelo modo de produção capitalista e neste contexto reflete o modelo de organização econômica e se constrói por meio do trabalho e da produção. Esta produção entendida em seu sentido mais amplo, não deixa nada do que é humano de fora, e implica na produção das idéias, das verdades, das representações, da linguagem, das ilusões e dos erros, assim como a consciência e a liberdade. Em um sentido mais estrito, implica na produção de bens, de alimentação, de vestuário, de habitação, ou seja, tudo o que é necessário para o homem viver. Lefebvre (1999a) conclui que este sentido dá base material e/ou sustenta o primeiro e a cidade reúne de forma efetiva e concreta o duplo sentido da palavra produção.

Com o aparecimento da grande indústria, a cidade assume várias características: nela se concentra tudo o que faz uma sociedade, ou seja, não só a população, mas os instrumentos de produção, o capital, as necessidades, os prazeres; à cidade pertencem as funções de administração e comando; há uma separação entre o campo e a cidade, determinada pela divisão social do trabalho. Na verdade a dicotomia cidade-campo revela a submissão do indivíduo à divisão social do trabalho ocasionada pelo aumento da cidade industrial a partir do fluxo migratório. Isso demonstra que o campo vai ter uma função econômica diferente da função econômica da cidade. É a lógica da acumulação, latente na desordem da cidade e do campo, produzindo uma divisão de classe, onde interesses se opõem sem justificar-se (LEFEBVRE, 1999a).

Neste contexto de transição para o capitalismo, a cidade é o seu suporte social e veículo e desempenhou um papel histórico determinante, mas que foi superado. Lefebvre (1999a) a partir da análise dialética de Marx e Engels aponta que a cidade possuía uma capacidade associativa que possibilitou o processo de superação e destruição de sua naturalidade inicial, e que aparece como uma contradição destrutiva no interior da sociedade medieval e que esta capacidade interna-externa de associação, de concentração e reunião cessa de aparecer como “sujeito” do processo histórico a partir da indústria.

Suas capacidades associativas, incluídas no movimento que a liga aos campos (e que justamente a opõem aos campos), geram um processo que vai até a grande indústria. Esta universaliza a concorrência, transforma todo capital em capital industrial, acelera a circulação e a centralização desses capitais [...] A grande indústria subordina ao capital a ciência e a natureza, “retira da divisão do trabalho sua última aparência de fenômeno natural”, consegue dissolver todas as relações naturais para fazer delas relações de dinheiro (LEFEBVRE, 1999a pp. 61,62).

Aqui se torna importante discorrer um pouco acerca da relação campo/cidade. Observa-se que esta relação, faz com que o fenômeno da urbanização se consolide de forma descontínua. Sob a marca da descontinuidade, este fenômeno revela particularidades e diferenciações. Isto significa que as cidades se expandiram e juntamente com elas expandiram-se de forma indiscriminada os equipamentos e artefatos técnicos nas áreas urbanas e rurais, permitindo maior interação entre esses setores e conduzindo a uma noção de uniformidade espacial. Contudo, quando se observa mais de perto, percebe-se que esta não é uma realidade absoluta. Sabe-se que a absorção e a utilização desses equipamentos pela sociedade de classes e a forma seletiva dessa estrutura no interior da mesma denuncia não somente a parcialidade e a superficialidade de acesso, como também um espaço de diferenças e territorialidades específicas (ROCHA E PIZZOLATTI, 2005). A este respeito estes autores escreveram:

A configuração da urbanização e os resultados do novo contexto, acrescidos das dinâmicas do capital e da ação incisiva dos agentes urbanos, contribuíram cada vez mais ao firmamento da idéia de um favorecimento da cidade em relação ao campo que, repercutiu, por vezes, no aceite para alguns autores de uma vivência urbana completa. Entre os agentes urbanos, o Estado deteve papel fundamental na construção daquele momento marcado primeiro como atrativo e, mais tarde, pela expansão das estruturas da cidade sobre o campo. A situação caracterizou-se tanto pela disposição de uma série de infra-estruturas que por certo tempo foram exclusivamente urbanas (o acesso a serviços de saúde, educacional, à rede telefônica, elétrica e abastecimento de água, por exemplo), como também pela função catalisadora da cidade em relação aos habitantes das áreas rurais, que foram incorporados ao trabalho nas fábricas e nas demais atividades urbanas (ROCHA E PIZZOLATTI, 2005 p. sd)

Lefebvre (1999a) analisa a urbanização como o que dá sentido e finalidade à industrialização, pois entende que a problemática urbana não pode ser considerada como subproduto da industrialização, sem contradições, sem conflitos, sem enfrentamento e confrontações. Neste sentido, o autor entende que vivemos numa sociedade urbana, logo uma sociedade que nasce da industrialização.

Sendo Lefebvre um autor de filiação marxista, para quem o fenômeno urbano pode ser explicado a partir da lógica de constituição e funcionamento da sociedade capitalista, é importante apresentarmos as mais importantes abordagens teóricas deste fenômeno. Para Souza (2005), duas grandes linhas de estudo se projetaram desde meados dos anos 1950: uma conservadora e uma mais crítica, a partir da teoria marxista

São abordagens que alimentaram afinidades e diferenças, num primeiro momento, quando tematizaram a cidade capitalista sob a égide do Capitalismo Monopolista de Estado [...] são perspectivas que, embora tenham se nutrido originalmente do marxismo, sustentam divergências tanto no primeiro quanto no segundo período de suas pesquisas, após a derrocada da antiga (URSS) (SOUZA, 2005 pp. 62,63).

A partir de 1970, com o surgimento da Nova Sociologia Urbana que lança um novo olhar sobre a noção de território, baseada na crítica marxista francesa, de grande importância para o pensamento sociológico contemporâneo, o ponto de vista passa a ser então o histórico-estrutural. Ocorre uma reviravolta no conceito de espaço citadino, uma reconversão que revela uma nova dimensão espacial-urbana. Este novo debate em torno da questão urbana traz à tona a lógica capitalista escamoteada. Esta nova concepção veio se contrapor a Escola de Chicago que pensava o espaço desvinculado das contradições históricas (SOUZA, 2006). Neste caso é importante situarmos esta tendência, resgatando seu surgimento, principais características, bem como seu significado para o debate da questão urbana

A cidade de Chicago recém-construída em decorrência do fluxo migratório e em larga escala, se torna uma das pontes ideo-políticas e culturais, de caráter conservador, que por meio do progresso liga a economia emergente ao velho mundo, permeados pela revolução urbano-industrial. Em 1990 mais da metade da população de Chicago havia nascido fora da América e a cidade se torna ao mesmo tempo uma próspera cidade industrial e comercial e palco de tumultos e grandes greves operárias (FLEURY, 2006).

No que se refere à difusão da arte, cultura, e ciência a Universidade de Chicago ou a Escola de Chicago, fundada por Jhon D. Rockefeller, se torna referência citadina norte-americana. Conhecida mundialmente também pelo seu diferencial intelectual, essa Escola realizava intercâmbio com a Europa, a partir da transferência de importantes pensadores, especialmente da Alemanha. No entanto, o traço que marca a presença da Escola no debate da problemática urbana são as pesquisas e os métodos inovadores de abordagem de campo que são desenvolvidas (FLEURY, 2006).

À luz do funcionalismo, as pesquisas produziam em larga escala, diversificados retratos sobre as cidades, mas, sobretudo sobre a própria cidade de Chicago. O objetivo principal era identificar fenômenos particulares para produzir resultados úteis de interesses dos

governantes locais, aos problemas sociais ocasionados pelo intenso processo de industrialização e urbanização que ocorre na virada do século XIX para o XX. Este empirismo que marca a abordagem da Escola de Chicago pode ser contextualizado pelo imenso crescimento demográfico e imigratório, pela excessiva concentração populacional e precárias condições de vida e de infra-estrutura (FLEURY, 2006).

Castells e Lojkine e um grupo amplo de pesquisadores, a partir da perspectiva marxista francesa, questionam a Escola de Chicago admitindo que existem limites ontológicos à produção intelectual desta Escola. Para eles a teoria norte-americana é insuficiente para explicar a lógica do capital aplicada aos estudos das aglomerações urbanas e, portanto, estas críticas vão constituir a Nova Sociologia Urbana (FLEURY, 2006).

Este novo paradigma para a questão urbana, tendo Castells e Lojkine como seus expoentes, pensa a cidade como espaço de reprodução, apoiada na noção de consumo final. Ocorre a politização da questão urbana. A cidade é entendida como forma de agregação humana no espaço da urbanidade, representando uma condição compatível com as exigências do capitalismo. E, por conseguinte, concluem Castells e Lojkine, a urbanidade é apresentada não mais como objeto do planejamento ou como ambiente passivo, mas como condição social indispensável à reprodução ampliada do Capitalismo Monopolista de Estado. É o desafio de pensar o urbano na perspectiva da luta de classes, manifestada nas condições de acesso desigual ao solo urbano e aos equipamentos de consumo coletivo (SOUZA, 2005).

Neste sentido,

A urbanidade passa a ser pensada pela originalidade da Escola Marxista Francesa a partir da luta de classes sociais e do papel do Estado na produção e distribuição desses equipamentos e serviços. Assim, a cidade vai ser reconstituída como sendo a materialização da expressão da luta social contra o capital e cristalizada no processo de segregação sócio-espacial urbana dinamizado pela lógica do capital (SOUZA, 2005 p. 82).

1.3 O urbano e a questão habitacional na América Latina e no Brasil

Vimos que o urbano no modo de produção capitalista serve de espaço de reprodução do capital e da luta de classes. Na América Latina existe um alto grau de desigualdade social. Saule Júnior (2008) afirma que nenhum outro fator é tão significativo no sentido de contribuir para esta desigualdade como a distribuição desigual de terras. A maior parte dos países latino-americanos possui altos índices de concentração de terras o que agrava a

marginalização de segmentos vulneráveis da população (índios, mulheres e negros). O índice mais elevado de urbanização do mundo está na América Latina:

En el año de 2000, el 79% de la población vivía en ciudades, y se prevé que para el 2030, el 83% estará viviendo en áreas urbanas. En la región, América del sur tiene el porcentaje más elevado de población urbana: 92%. En América Central, esa población es de 71% en el Caribe de 65% (SAULE JUNIOR, 2008 p. 40).

Neste contexto ocorre um crescimento elevado da população urbana, como resultado da explosão demográfica e do êxodo rural, que por sua vez, é resultado da falta de uma política consistente de reforma agrária. As políticas e legislações criadas para as áreas de planejamento e gestão territorial, habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte urbano, cujo principal objetivo era evitar o crescimento das cidades, possuem um conteúdo excludente, discriminatório, voltadas para um público específico, contribuindo para o aumento da pobreza, marginalização e agravamento das condições socioambientais das cidades (SAULE JUNIOR, 2008).

Conforme argumenta Pinheiro (2010) as políticas sociais na América Latina, desde o modelo primário-exportador até o presente, têm sido conduzido como parte integrante da operacionalização das engrenagens econômicas e como instrumento de sustentação política do Estado. Segundo Maricato (2007) isto se refere à herança da América Latina, que é resultado de mais de cinco séculos de dominação externa somado à dominação interna das elites de acento patrimonialista. A autora resume as características do patrimonialismo da seguinte forma: “a) relação de favor ou de troca é central no exercício de poder; b) a esfera pública é tratada como algo privada e pessoal; c) existe correspondência entre detenção de patrimônio e poder político e econômico” (MARICATO, 2007 p. 28).

O que está em jogo são os interesses dominantes e quando se trata de contrariá-los, a aplicação de leis seguem caminhos imprevisíveis. Neste caso leis progressistas podem resultar em decisões conservadoras, como no caso dos proprietários de terra, e vale lembrar que a terra sempre ocupou posição-chave na formação das sociedades latino-americanas. Neste contexto, nas cidades periféricas, os trabalhadores buscam acesso a moradia por meio de recursos precários (MARICATO, 2007), ou seja, são excluídos do mercado residencial capitalista.

Mesmo sem contar com levantamentos rigorosos (desconhecemos um país do mundo periférico que tenha contabilidade rigorosa sobre a moradia dos excluídos), podemos dizer que a maior parte da população urbana constrói suas casas sem o concurso de conhecimento técnico (de engenharia e arquitetura), sem financiamento formal e sem respeito à legislação fundiária, urbanística e edilícia. Essa prática dita de autoconstrução foi central para o barateamento da força de trabalho nacional (o custo da moradia não estava incluído no salário) especialmente durante o período desenvolvimentista, quando a indústria fordista se instalou nos países de capitalismo central periférico em busca de mercados internos. Ela continua como aspecto central da globalização. Apesar de incluído no sistema produtivo capitalista, o trabalhador

(parte da População Economicamente Ativa) é excluído do mercado residencial capitalista (MARICATO, 2007 p. 60).

Os trabalhadores passaram a viver na periferia porque não podiam pagar para viver nas áreas mais centrais das cidades. Este processo está relacionado aos modelos de desenvolvimento e urbanização das cidades que se intensificou a partir do século XX. Entretanto, a falta de habitação adequada não se restringe a esse fator. Aliado a este se destaca o desemprego e baixos salários; ajustes macroeconômicos que restringem o papel do Estado dentre outros (SAULE JUNIOR, 2008).

De acordo com Maricato (2007), na América Latina apenas 30% da população tem acesso à moradia no mercado privado. E para agravar ainda mais este quadro, as intervenções estatais são regressivas e obedecem a interesses diversos, quais sejam: os interesses do mercado imobiliário, o marketing urbano e a relação clientelista, seguindo três linhas básicas de orientação. A primeira é movida pela valorização imobiliária, a segunda é a visibilidade e a terceira responde a interesses eleitorais.

O mercado residencial privado, tal como se apresenta na América Latina, contribui para a carência generalizada de moradias. Se nos países capitalistas centrais o mercado privado atende 80% da população, em média, sendo que 20% dependem de subsídio público, nos países capitalistas periféricos o mercado privado tem alcance restrito, é socialmente excludente e altamente especulativo (MARICATO, 2007 p. 60).

No Brasil, como nos demais países da América Latina, a urbanização também produziu nas cidades um alto grau de desigualdade. No caso específico da sociedade brasileira a herança desta desigualdade vem desde a concentração de terras do período colonial e foi acentuada pelos modelos de desenvolvimento econômico que foram gradativamente excluindo um grande contingente da população do mercado de trabalho, bem como dos benefícios das riquezas econômicas das cidades (SAULE JUNIOR, 2008).

Diante disto, Silva (1989) afirma que a urbanização brasileira não pode ser reduzida ao processo de industrialização que se intensificou a partir de 1930, apesar da maioria dos autores aceitarem este momento como o marco de passagem da predominância do Modelo Econômico Agroexportador para o Modelo Urbano- Industrial. Para a autora a partir de 1930, em decorrência da modificação na divisão social do trabalho, ocorre uma redefinição do caráter da urbanização brasileira e da dicotomia cidade e campo.

No modelo urbano industrial exigiu-se a centralização dos meios de produção e da força de trabalho no mesmo lugar o que, conseqüentemente, exigiu certas condições para sua reprodução: habitação, alimentação, transporte, energia, assistência à saúde, lazer e comunicação em geral. A instalação das fábricas também fez suas exigências: transporte de matérias-primas, energia, comunicação, saneamento, unidades de apoio à produção como

escritórios, bancos, transportes para escoamento da produção, unidades de distribuição e comercialização (SILVA, 1989).

Viver próximo do centro era uma necessidade imprescindível. Estar bem localizado no espaço urbano, principalmente para aqueles que não dispunham de transporte próprio e que não teriam condições de pagar por um transporte coletivo, era condição vital para a permanência na cidade. A relação emprego-moradia era como que orgânica (RIBEIRO E PECHMAN, 1985 p. 46).

Com a ausência de infra-estrutura urbana, terras ocupadas de forma ilegal e degradação ambiental, a moradia se torna objeto de intervenção estatal. A habitação é constituída também como uma necessidade social para a força de trabalho no contexto da superexploração que tem caracterizado o desenvolvimento do capitalismo no Brasil. A habitação representa a porta de entrada dos serviços urbanos e o lugar ocupado pelas famílias no espaço urbano determina a inclusão ou exclusão social no que se refere ao acesso aos benefícios urbanos (água, luz, esgoto, serviço de saúde, educação, cultura, lazer, etc.) (SILVA, 1989).

Diante deste cenário a questão habitacional deve ser considerada em sua totalidade, inserida em um contexto econômico e social, no qual as contradições da sociedade capitalista estão presentes. Neste caso a moradia é vista como uma das estratégias utilizadas para garantia da reprodução social e da força de trabalho, neste sentido, requer um olhar sobre a questão da moradia como uma expressão da questão social e que se agrava com o avanço do capitalismo. O crescimento das cidades, fruto do processo de industrialização, provoca o agravamento dos problemas sociais ligados à questão habitacional: crescimento demográfico, a aglomeração nos centros urbanos, a valorização do solo urbano (da terra), a segregação social e espacial (GONÇALVES, 2000).

Esta valorização fundiária e imobiliária, por sua vez, provocou o aumento dos preços dos aluguéis e dos terrenos. Neste contexto os trabalhadores, em busca de moradias mais baratas, se vêem obrigados a viverem com suas famílias em espaços informais, insalubres, desprovidos de condições adequadas de habitabilidade. O Estado começa a tratar da questão da moradia por meio de iniciativas para solucionar o problema da insalubridade, substituindo as habitações que eram coletivas por habitações higiênicas, conhecidas como as vilas operárias. As medidas tomadas pelo Estado são paliativas, numa tentativa de compatibilizar as necessidades da população com os interesses da classe dominante. Compreendendo que esta compatibilização é contraditória, infere-se que os interesses a serem preservados são os do capital (RIBEIRO E PECHMAN, 1985).

Isso quer dizer que a habitação só passa a ser vista como uma necessidade social no contexto do próprio processo de produção e reprodução capitalista, de superexploração da força de trabalho. No que se refere à moradia, o trabalhador, mal remunerado, é obrigado a utilizar saídas variadas, criativas e por muitas vezes precárias¹³ para reproduzir a força de trabalho. O resultado disso é o adensamento profundo das cidades, no qual a classe trabalhadora é segregada para a periferia, ocupando irregularmente áreas de risco e de proteção ambiental (SILVA, 1989).

A fim de conter o adensamento, a autora sinaliza ainda que a política exercida nestas áreas historicamente tenha sido “uma política de controle e de exclusão, ora com um colorido populista, ora marcada por forte repressão” (SILVA, 1989 p. 35) e que estas políticas mudam com a conjuntura política. Para conhecermos as principais medidas de intervenção do Estado brasileiro no que se refere à questão da moradia popular e compreender o conteúdo das políticas implementadas, faz-se necessário recorrer a uma periodização histórica da política de habitação no Brasil.

1.4 A trajetória da política habitacional brasileira

1.4.1 Os primeiros passos de uma intervenção habitacional no Brasil

Para traçarmos uma trajetória da política habitacional no Brasil, é importante nos remetermos à virada do século XIX para o século XX. O marco das primeiras ações referentes à questão habitacional data de 1882 e 1885. Estas ações constituíam-se de dois conteúdos básicos: saúde pública, visando à higienização dos cortiços, por causa do temor pelo alastramento de epidemias nos espaços urbanos inclusive nas áreas habitadas por famílias de alta renda, e as concessões de incentivos, especialmente no que se refere à isenção de impostos para empresas que construíssem habitações para os operários, as vilas operárias (GONÇALVES, 2000).

Vale ressaltar que as primeiras intervenções do Estado foram feitas em São Paulo e Rio de Janeiro tendo em vista que estas duas cidades é que puxaram a industrialização no Brasil (SILVA, 1989). O código de Posturas do Município de São Paulo em 1886, marca a primeira

¹³ O resultado disso é o surgimento de: favelas, cortiços, casas de cômodos, palafitas, vilas proletárias, vilas populares, parques proletários, conjuntos habitacionais, moradias autoconstruídas em subúrbios (SILVA, 1989 p. 34).

intervenção do Estado e no que se refere à habitação das classes populares, decreta a proibição da construção de cortiços e a partir de então o município fica responsável em desaparecer com os cortiços existentes e determina que as vilas operárias se estabeleçam fora da área urbana (BONDUKI, 1982, apud SILVA, 1989).

Nas duas primeiras décadas do século XX, o Estado então começa a se responsabilizar pela construção de habitações populares, institucionalizando esta modalidade de intervenção. É importante ressaltar que neste momento as ações estavam focadas para atender às necessidades da classe trabalhadora, tanto que as Caixas de Aposentadorias e Pensões, criadas para este fim, é que assumem algumas funções no campo habitacional, como por exemplo, financiamento de casas para os segurados (GONÇALVES, 2000). Neste período a forma de habitação popular predominante era alugada, tendo em vista a fase áurea da economia cafeeira, concentrando os centros urbanos para as finalidades de comércio e rede bancárias, além de reunir muitos trabalhadores das indústrias (SILVA, 1989).

A década de 40 marcada pelo modelo econômico de caráter urbano-industrial é palco da primeira versão de uma política habitacional no Brasil, representada pela Fundação da Casa Popular e que tinha como objetivo centralizar e coordenar atividades de pesquisa, diagnóstico, planejamento e financiamento no campo da habitação (GONÇALVES, 2000). Este órgão é considerado o primeiro órgão de abrangência nacional no que se refere à promoção de habitações populares (SILVA, 1989).

1.4.2 A política habitacional brasileira pós-64

A definição de uma política de habitação de abrangência mais global e intensa no Brasil acontece na década de 1960, quando através da lei nº 4320, de 21/08/64 institui-se o Sistema Financeiro de Habitação e conseqüentemente é criado o Banco Nacional de Habitação – BNH. A partir deste momento o Estado passa a intervir com mais firmeza, promovendo a construção e aquisição de casas para famílias de baixa renda e outras linhas de financiamento como saneamento básico e desenvolvimento urbano, isso já no período entre 1970 e 1975. Ressalta-se que houve desvirtuamento dos propósitos do BNH, e menos da metade dos recursos foram destinados aos setores populares, caracterizando uma política voltada para a classe média e deixando de lado a população que mais necessitava, ou seja, as que possuíam renda entre 0 e 3 salários mínimos (GONÇALVES, 2000). No entanto, mesmo com o desvirtuamento do que o BNH tinha como propósitos, foram criados

alguns programas que focavam essas famílias de mais baixa renda: em 1973 o Plano Nacional de Habitação Popular – PLANHAP; em 1975 o Programa de Lotes Urbanizados, mas este foi reformulado em 1978; o Programa de Financiamento Individual para a Construção, Aquisição e Melhoria de Habitação de Baixa Renda – FICAM, em 1979 e o Programa Nacional do Trabalhador Sindicalizado – PROSINDI em 1980 (GONÇALVES, 2000).

A política habitacional neste período foi uma das mais importantes estratégias utilizadas para legitimação do regime militar. Silva (1991) denomina este período como o de Institucionalização e crise da Política de Habitação Brasileira (PHB). A trajetória desta política é marcada pelo confronto de interesses, e além da busca de legitimação do novo regime, a política habitacional que se gestava também visava criar um clima de estabilidade social e de ordem necessários ao avanço do capitalismo internacional no Brasil. A difusão da casa própria era uma forma de comprometer os trabalhadores com a propriedade e com o regime. Isto demonstra a tentativa do Estado autoritário brasileiro em justificar as intenções que o levaram ao golpe de 1º de abril de 1964 (SILVA, 1991).

Neste jogo de intenções, afluíam os interesses de classes, os interesses da classe dominante, representada pelo capital financeiro, pela indústria de material de construção e pela construção civil; os interesses das classes médias que emergem com a estruturação do modelo de capitalismo monopolista em implantação no país; e a carência de um exército industrial de reserva constituído de grande contingente de trabalhadores que não tem acesso ao setor de produção capitalista se insere nele e no urbano através do denominado setor informal da economia (SILVA, 1991 p. 48).

Silva (1989) mostra que, seguindo um modelo urbano-industrial, a sociedade brasileira desde o início do processo de industrialização adquire um caráter concentracionista, facilitado pela redefinição das relações de trabalho, produto das leis trabalhistas estabelecidas e pela adoção de uma elevada taxa de exploração. A autora ainda ressalta que a industrialização brasileira não se deu tal qual o modelo europeu clássico, apresentando as seguintes especificidades:

O populismo foi a forma política assumida durante toda a primeira fase do capitalismo industrial brasileiro; não foi necessário se estabelecer ruptura total com o sistema anterior, sendo que as classes proletárias rurais continuaram parcialmente hegemônicas ao manter o controle das relações externas da economia; superdimensionamento do setor terciário; absorção da reserva de trabalho morto, sob forma de tecnologia, dos países industrializados, o que permitiu ultrapassar determinadas etapas, com conseqüências diretas sobre a força de trabalho, pela utilização da estratégia do capital intensivo, reduzindo portanto a oferta de empregos na indústria. A utilização precoce da tecnologia de capital intensivo, com economia de mão-de-obra e as leis trabalhistas vigentes possibilitam a ampliação das margens de produtividade das inversões, sem uma distribuição equitativa dos ganhos dessa elevada produtividade entre lucros e salários, o que permite ressaltar, mais uma vez, o caráter concentracionista do modelo industrial brasileiro desde o seu início (SILVA, 1989 pp. 24,25).

O Estado objetivando oferecer a infra-estrutura necessária à criação de novas fábricas, direciona suas intervenções para a construção e o melhoramento de rodovias, produção de energia elétrica e ampliação dos meios de comunicação. A partir de então se instalam no Brasil empresas de grande porte, impondo um novo estilo de organização, fazendo crescer os trabalhadores improdutivos (executivos e gerentes), alterando a estrutura de classe no Brasil emergindo a nova classe média, presente nas relações de força da sociedade (SILVA, 1989).

Paralelo a esse crescimento amplia-se também o exército industrial de reserva ocasionado pelo avanço da tecnologia do capital intensivo e pelo agravamento do fluxo migratório interno. O favoritismo desta nova classe média pelo Estado se dá em detrimento do atendimento das necessidades de reprodução da força de trabalho e concentração da riqueza. Neste mesmo contexto, com a crescente industrialização e mercantilização dos bens e serviços, a situação da classe trabalhadora de menor renda se agrava, tendo em vista que o custo da reprodução da força de trabalho se torna mais urbano, não sendo possível atender as suas necessidades individualmente (SILVA, 1989).

A situação da classe trabalhadora no Brasil se agrava mais a partir de 1964, quando três elementos se associam na garantia da reprodução ampliada do capital: superexploração da força de trabalho, numa busca de níveis cada vez mais elevados de mais valia absoluta e relativa que garantissem a superacumulação; crescente e concentração de renda e da riqueza nacional; e forte repressão política da classe trabalhadora, o que se agrava com a instabilidade no emprego, substituída pelo estabelecimento do FGTS (SILVA, 1989 p. 27).

Até a década de 80, o Brasil esteve sob o domínio de um Estado burocrático-autoritário em que foram calados os precários canais de expressão e de negociação de interesses e conflitos mantidos desde o período populista¹⁴ (CARVALHO, 1998).

Nesta conjuntura, em que o espaço urbano se torna palco privilegiado para a luta de classes, o solo urbano constitui-se na contradição principal da questão habitacional, tendo em vista que o acesso das classes populares à habitação na cidade é restrito (SILVA, 1989).

No plano intelectual e da luta política, a década de 80 foi marcada pela luta pelo direito à moradia no contexto do movimento em prol da reforma urbana. Entretanto, esta década foi marcada também pela crise de um determinado modelo de Estado, o Estado desenvolvimentista intervencionista. A crise teve impactos significativos sobre as

¹⁴ Populismo são relações políticas marcadas pelo clientelismo, pela tutela, pelo favor, como a principal forma de relação entre Estado e sociedade, quando os movimentos sociais sofrem pressões de cooptação e instrumentalização no sentido de submetê-los aos interesses e diretrizes de quem dirige o Estado (CARVALHO, 1998).

modalidades de intervenção do Estado na questão habitacional. Destacam-se neste momento programas alternativos, que visavam o barateamento do custo final da unidade habitacional, a melhoria da qualidade de vida da população por meio do saneamento básico, promoção da autoconstrução e a participação popular, como o Programa Nacional de Autoconstrução e Projeto João de Barro - PNA/ PJB, criados em 1984 com o objetivo de subsidiar o processo espontâneo de construção de moradias. O FICAM, já citado anteriormente, possibilitava a contratação de pequenos empreiteiros para a execução dos serviços ou simplesmente o financiamento do material para a construção, promovendo o barateamento do custo da unidade habitacional, visando alcançar o atendimento das famílias de baixa renda. Em 1986 o BNH é extinto através do decreto lei nº 2.291, transferindo a partir deste momento seus direitos para a Caixa Econômica Federal, que passa a operar os recursos do Sistema Financeiro de Habitação (GONÇALVES, 2000).

Na conjuntura política dos anos 80 destacam-se alguns marcos importantes: a abertura política e a elaboração da Carta Constitucional ao final deste período. Para o Brasil é um momento em que os movimentos sociais entram em cena e reivindicam novos direitos de cidadania, sobretudo o de participação democrática nas decisões e ações que definem os destinos da sociedade brasileira. Tradicionalmente o Brasil tem sido marcado por uma cultura autoritária e excludente, mantendo o povo afastado dos espaços decisórios. No entanto, isso não significa que nunca tenha existido participação popular, pois desde que existam grupos sociais excluídos, manifestações e demandas por ações ou políticas governamentais, há diversas formas de participação. Estas vão se diferenciar considerando alguns fatores: cada reivindicação, possibilidades de reivindicação, usos e costumes de cada época, experiência histórica e política de cada ator do processo, bem como a maior ou menor abertura dos governantes ao diálogo e à negociação (CARVALHO, 1998).

1.4.3 A política de habitação pós Constituição de 1988

A luta dos movimentos populares pela Reforma Urbana consegue inscrever na Constituição Federal de 1988 um capítulo sobre a Política Urbana, contendo dois artigos:

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

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

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

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

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

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

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

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

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (BRASIL, 1988).

O comando das ações e o debate em torno da política habitacional que até 1985 estava sob a responsabilidade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU, a partir de então é assumido pelo recém criado Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU, juntamente com as políticas de saneamento, desenvolvimento urbano e meio Ambiente. Em 1987 mais duas mudanças: o referido ministério passa a ser chamado de Ministério da Habitação e Urbanismo - MHU e ocorre a vinculação da Caixa Econômica Federal a este órgão. No ano seguinte há uma nova alteração tanto no remanejamento de instituições como na denominação do ministério, que passa ser o Ministério da Habitação e Bem - Estar – MBES. A partir de 1989 com o Plano Verão o ministério foi extinto, e a Caixa Econômica fica então vinculada ao Ministério da Fazenda e passa gerir o Sistema Financeiro de Habitação (GONÇALVES, 2000).

No entanto, na década de 90 permanecem os programas que não mudaram significativamente o quadro da questão da moradia, porém seguindo especificidades dos governos Fernando Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (FHC) (GONÇALVES, 2000).

Destacando as principais ações destes três governos, temos em 1990 o lançamento do Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) por Collor, que tinha como proposta o financiamento de 245 habitações, em 180 dias. Este objetivo não foi alcançado. Itamar

Franco lançou o Programa Habitar Brasil ¹⁵ para municípios de maior porte e o Morar Município para os de menor porte. Estes programas tinham características semelhantes: tinham vinculação com o Ministério do Bem-Estar Social; obrigava a criação do Conselho e Fundo Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social; voltado para um público alvo específico; o regime de trabalho era o de ajuda mútua ou auto-ajuda para a construção de moradias ou melhorias habitacionais (GONÇALVES, 2000).

A necessidade de criação de conselho e fundo na esfera federal não foi contemplada. Assim o que se observa é que neste governo já se reconhecia a relevância de se criar canais de participação democrática na gestão da política habitacional. O primeiro mandato do governo FHC, seguindo essas idéias, cria a Secretaria de Política Urbana, vinculada ao Ministério de Planejamento, no qual se reconhecia como um relevante canal de participação democrática e gestão da política habitacional. No entanto, na prática, o que ocorreu foi uma série de medidas que denunciavam a forma autoritária de exclusão da participação popular, tais como: a extinção das Câmaras Setoriais de Construção, o veto à Lei do Saneamento aprovada pelo Congresso e fruto do debate de diversos agentes (GONÇALVES, 2000). Este novo aparelho institucional é criado para operacionalizar as seguintes diretrizes propostas pelo governo FHC:

Alguns pontos da sua proposta para a questão habitacional dizem respeito: à discussão da política habitacional integrada à política urbana e saneamento ambiental; à defesa de uma política fundiária urbana que não incentive a formação de estoques de terras para fins especulativos; ao reforço ao papel dos governantes municipais para assumirem a promoção da habitação popular, inclusive a urbanização de favelas; ao apoio aos programas geradores de tecnologia simplificada para a construção de moradias de qualidade com custo reduzido (GONÇALVES, 2000 p. 256)

No segundo mandato foi criado o Ministério de Política Fundiária. Pode-se afirmar, então, que a política habitacional na sociedade brasileira até este momento não obteve uma atenção prioritária e não estiveram articuladas às demais políticas tendo em vista seus rebatimentos sociais, econômicos e políticos (GONÇALVES, 2000).

A partir da Constituição de 1988 uma série de outras medidas foi tomada no sentido de garantir o direito à cidade e, conseqüentemente, o direito à moradia. Ressalta-se que este não foi um processo linear, no entanto fortaleceu o direito à cidade como componente estratégico da reforma urbana (SAULE JUNIOR, 2008). Neste sentido, um marco legal importante para a questão urbana no Brasil veio somente treze anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que foi a aprovação do Estatuto da Cidade, dispositivo legal

¹⁵ Programa destinado aos municípios com mais de 50 mil habitantes. É financiado com recursos do orçamento Geral da União e com recursos da contrapartida do Estado, ou seja, 20% do valor que o governo federal repassou como verba. Tem como população alvo famílias de baixa renda ou moradores de áreas de risco (GONÇALVES, 2000 p. 255).

nº 10.257/2001, que regulamentou as exigências constitucionais e que instrumentaliza o município para garantir o pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana, definindo-o como responsável por executar as ações da política urbana (BRASIL, 2001).

Para a promoção do direito à cidade algumas medidas estratégicas foram tomadas: criação em 2003 do Ministério das Cidades e, posteriormente, a realização das Conferências Nacionais das Cidades que instituiu o Conselho das Cidades, assegurando a participação e o controle social na formulação e implementação das ações (SAULE JUNIOR, 2008).

A elaboração da nova Política Nacional de Habitação – PNH ocorreu durante o ano de 2004 e contou com a contribuição de diversos atores que participaram de vários seminários. Em consonância com a Constituição Federal, que trata da questão da habitação como um direito do cidadão, com o Estatuto da Cidade que estabelece a função social da propriedade e com as diretrizes do atual governo, que preconiza a inclusão social, a gestão participativa e democrática, a PNH tem um duplo objetivo: retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população (BRASIL, 2004). Os principais componentes da política são: “Integração Urbana de Assentamentos Precários, a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano, que definem as linhas mestras de sua atuação” (BRASIL, 2004 p. 29).

Os princípios que regem a Política Nacional de Habitação são os seguintes: direito à moradia, enquanto um direito humano, individual e coletivo; moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infra-estrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais; função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana; questão habitacional como uma política de Estado; gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos; e articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais. Cabe ressaltar o protagonismo do Conselho das Cidades, em especial seu Comitê Técnico de Habitação, que discutiu a proposta e a enviou para aprovação do Conselho em 2004 (BRASIL, 2004).

Em âmbito nacional, a fim de enfrentar o déficit habitacional, a política de habitação atualmente está estruturada a partir de um Sistema Nacional de Habitação (SNH) que serve como um instrumento de organização dos agentes que atuam na área da habitação e como

meio de reunir os esforços dos governos (União, Estados e Municípios) e do mercado, além de cooperativas e associações populares. Este sistema nacional se subdivide em dois que atuam de forma complementar: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e (SNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (PAZ E TABOADA, 2010).

Os objetivos da PNH são os seguintes: garantir linhas de financiamento, no âmbito do FNHIS; Apoiar e incentivar dos Estados, Distrito Federal e Municípios na elaboração de programas, planos e no desenho das intervenções em assentamentos precários; promover e apoiar ações de desenvolvimento institucional; Estabelecer critérios e parâmetros técnicos de orientação para as intervenções urbanas (PAZ E TABOADA, 2010)

Seguindo esta linha, outro destaque fundamental é a iniciativa popular na elaboração do projeto de lei para a constituição do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Em 2005, aprova-se não só o referido projeto de lei, mas também cria-se o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, com o apoio do governo Lula. Este sistema é a peça chave para a implantação de uma Política Nacional de Habitação, que representa a valorização no campo institucional deste direito (SAULE JUNIOR, 2008).

Neste sentido, a Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005, institui o SNHIS, cujo principal objetivo é implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do País. Os órgãos e entidades nacionais que integram este Sistema são os seguintes: Ministério das Cidades, Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Caixa Econômica Federal, Conselho das Cidades, Conselhos, Órgãos e Instituições da Administração Pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios, relacionados às questões urbanas e habitacionais, entidades privadas que desempenham atividades na área habitacional e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional (BRASIL, 2009).

A referida lei também instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, que a partir de 2006 centraliza os recursos orçamentários dos programas de Urbanização de Assentamentos Subnormais e de Habitação de Interesse Social, inseridos no SNHIS. Os recursos do FNHIS provêm do Orçamento Geral da União - OGU, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, dotações, recursos de empréstimos externos e internos, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais e receitas de operações realizadas com recursos do FNHIS. A lei define a aplicação desses recursos, na aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais, a produção de

lotes urbanizados para fins habitacionais, a regularização fundiária e urbanística de áreas de interesse social, ou a implantação de saneamento básico, infra-estrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas de habitação de interesse social (BRASIL, 2009).

Para receber estes recursos, é necessário que o município faça a adesão ao SNHIS, que deve ocorrer da seguinte forma:

A adesão ao SNHIS é voluntária e se dá a partir da assinatura do termo de adesão por meio do qual Estados, Municípios e Distrito Federal se comprometem a constituir no seu âmbito de gestão - um fundo local de natureza contábil - específico para a habitação de interesse social – gerido por um conselho gestor com representação dos segmentos da sociedade ligados à área da habitação, garantindo o princípio democrático de escolha de seus membros; compromete-se ainda, a elaborar o plano local (estadual ou municipal) de habitação. No termo de adesão ainda estarão assinados os compromissos comuns, objetivos, deveres e responsabilidades das partes. Uma vez celebrada a adesão, o ente federativo deverá cumprir as três obrigações (criar o Fundo, o Conselho e Plano de Habitação) para poder pleitear os recursos e o FNHIS do ano seguinte (PAZ E TABOADA, 2010, p. 34,35).

A partir da Constituição de 1988, a moradia digna deve ser garantida por meio de políticas públicas, orientadas pelo princípio da gestão democrática, conforme preconizado pelo Estatuto das Cidades. Assim a participação social torna-se o elemento essencial para que haja sucesso tanto na implementação dos serviços e obras quanto na manutenção do investimento aplicado, ou mesmo para a potencialização das ações já existentes. Mas por outro lado a participação social é fundamental para que as pessoas sintam-se sujeitos do processo, garantido prioridade de atendimento dos interesses da parcela da população alvo da política de habitação.

A gestão da política precisa ser feita de forma que priorize os setores mais carentes governando de forma universalizada, no sentido de que as demandas e as necessidades populares sejam efetivamente atendidas. A garantia do direito à cidade está atrelada a instrumentos de política urbana que legitimem verdadeiramente a vontade popular. Deste modo, a prerrogativa da participação faz parte do modelo de organização político administrativo da república federativa do Brasil definido na Constituição de 1988, incluindo os municípios como membros da federação. Até a promulgação da Constituição o aparato institucional brasileiro voltado para as políticas sociais era caracterizado por uma:

Somatória desarticulada de instituições, e cada uma responsável por uma política segmentada, cujas conseqüências são sobreposição de clientela e de competências, pulverização e superposição de recursos originários das mais distintas fontes e uma constante colisão entre programas verticais e horizontais (COHN, 2002 p. 151).

O processo de democratização e a crise fiscal são os dois elementos condicionantes da mudança do sistema federativo brasileiro, com pesos diferenciados dependendo do período histórico. Almeida (1995) explica que na década de 1980 as dificuldades econômicas não foram tão constrangedoras quanto a partir de 1988. Ao passo que neste período o processo de democratização já não se destaca tanto em detrimento das limitações impostas pelas dificuldades econômicas (ALMEIDA, 1995).

Não se tratava de redefinição da natureza da intervenção pública de caráter social, mas se objetivava uma ampliação das competências das esferas de governo bem como facilitar o acesso da população aos serviços sociais, fortalecendo o controle democrático exercido pela sociedade. A partir da Constituição de 1988 o país obteve um novo arranjo federativo, com significativa transferência de capacidade decisória, funções e recursos do governo federal para os estados e municípios. Vale ressaltar que este processo não foi automático, passando por um período complicado de transição (ALMEIDA, 1995). No que se refere à política de habitação, muitas iniciativas estaduais e municipais surgiram a partir da crescente omissão do poder central¹⁶.

Diante do exposto entendemos que mostrar a necessidade da moradia digna com uma importante expressão da questão social no Brasil requer considerá-la a partir do ângulo de sua vinculação com a democracia, com os direitos dela decorrentes e com a participação popular, contemplados na Política Nacional de Habitação. Esta arena incorpora em seu interior a conquista de direitos e de espaços para participação de alguns segmentos nas decisões da Política. Associa diversos interesses comerciais e diversos atores, como os governos (nas três instâncias), a mídia, as Organizações não-governamentais (ONGs), a opinião pública e as atividades relacionadas, os cidadãos em geral, a comunidade científica, entre outros, no debate e na implementação de suas ações. Desse modo, cabe, agora, buscarmos destacar no próximo capítulo, o debate da participação democrática, relacionando-a com a questão urbana no Brasil, discutindo os dois diferentes modelos de democracia e sua influência na concepção de participação que orienta gestores e conselheiros até o processo de institucionalização da participação popular.

¹⁶ O debate da descentralização das políticas sociais será trabalhado no capítulo 2.

2. A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E O DEBATE ATUAL DO URBANO NO BRASIL

Se, na verdade, não estou no mundo para simplesmente a ele me adaptar, mas para transformá-lo; se não é possível mudá-lo sem um certo sonho ou projeto de mundo, devo usar toda possibilidade que tenha para não apenas falar de minha utopia, mas participar de práticas com ela coerentes (PAULO FREIRE).

2.1 Participação democrática: para qual direção apontamos?

Participar nos espaços públicos¹⁷ decidindo sobre questões de interesse coletivo sempre foi um elemento essencial para a democracia e para a política. A segunda metade do século XIX e o século XX, de acordo com Duriguetto (2007), caracterizaram-se pela expansão dos direitos políticos e sociais. Este período também é marcado pela presença crescente de inúmeras organizações políticas, criadas pela sociedade civil, ampliando particularmente as demandas dos setores populares. Estas demandas são mediadas por uma regulação jurídico-política estatal, que vai delimitar a participação e as formas de resolução dos conflitos de interesses, configurando a institucionalidade democrática dos direitos de cidadania.

Nesta direção, observa-se que o debate político brasileiro a partir da década de 1980, tanto no campo da esquerda como no da direita, teve como centralidade a democracia e a participação. Em um contexto de disputa pela construção democrática, este debate ressurgiu não somente no Brasil, mas também em vários países da América Latina, como Peru e Venezuela. Isto se deu a partir do fim dos regimes autoritários, com um discurso que facilmente se moldou ao contexto das relações sociais e que foram encampados por diferentes correntes políticas, gerando ambigüidades semânticas que dificultam a identificação de suas variantes a partir de um olhar apenas superficial (SILVA, 2003; DAGNINO, 2006).

Duriguetto (2007) mostra que compreender e explicar esta discussão requer a explicitação de dois modelos de projetos que se constituíram como parâmetros políticos e prático-operativos e que tendem a ser hegemônicos tanto no “pensamento democrático” como no “pensamento conservador”. A autora assinala que, embora estes projetos possuam

¹⁷ O conceito de espaço público foi retomado em anos recentes como um dos eixos da inovação democrática. O relevante do resgate contemporâneo do conceito de espaço público é a primazia da publicidade, ou seja, de tornar manifesto o que está oculto, de dizer em público o que havia permanecido privado, de dar a conhecer aos outros as opiniões, valores e princípios que são defendidos (DAGNINO, 2006, pp. 23).

perspectivas ideológicas e prático-políticas diferentes, ambos partem de uma premissa comum: a crise do Estado welfariano e da dinâmica de sua institucionalidade política democrática. Considerando a crise do Estado autoritário na América Latina e do Estado de Bem-Estar no mundo, de acordo com Dagnino (2006), é possível afirmar que hoje a disputa ao redor da democracia se apresenta, na maioria dos países, como um embate desigual entre dois projetos políticos, que constitui uma polaridade organizadora do debate político.

Contextualizando este processo, Nogueira (2005) mostra que durante os anos 90 do século XX, a maioria dos países latino-americanos viveu sob a marca da reforma e da inovação. Esta concepção reformadora¹⁸ estava fortemente concentrada na diminuição do Estado e na valorização do mercado. Em um contexto de crise do capital, que atingiu todas as dimensões da vida social, todo este movimento reformista, fez com que os problemas sociais latino-americanos ficassem sem receber atenção especial.

Silva (2003), mostra que o capitalismo entrou em uma nova crise, que se inicia nas décadas de 1970 e 1980 e se expressa no esgotamento dos mercados internos de alguns países centrais, refletindo queda da produtividade e de lucratividade e na desvalorização do dólar.

Desenhou-se a partir de então, um novo processo de reorganização do capitalismo com reflexos nas esferas política e ideológica. O capital encontrou como solução para a sua sobrevivência, a financeirização e a reestruturação do processo produtivo, permitindo o aumento da produtividade e da taxa de exploração da força de trabalho, com a introdução de regimes de trabalho em tempo parcial e temporário e a revalorização do trabalho doméstico e familiar. No campo político-ideológico, a crise econômica resultou numa ofensiva contra o modelo de Estado de Bem-Estar Social, principalmente ao sistema de proteção social, colocando novamente em discussão as relações do Estado com a economia (SILVA, 2003, p. 53, 54)

Estamos falando de um período de mais uma crise estrutural do capital e de seu sistema de produção. Em resposta a esta crise, Duriguetto (2007), assinala que iniciou-se uma ofensiva do capital e do Estado contra o trabalho e os direitos sociopolíticos conquistados. Evidencia-se aqui, de acordo com a autora, o desenvolvimento de um novo padrão de acumulação e o desenvolvimento de um novo projeto conhecido como projeto neoliberal, que rapidamente

¹⁸ Partindo de uma visão de totalidade da sociedade, para a esquerda, o conjunto de transformações vivenciados nos anos 1990, caracteriza-se por uma contra-reforma. Pois, dentro da perspectiva social democrata, a reforma significa fazer com que o Estado atenda mais as necessidades do trabalhador e o que ocorreu foi uma reforma dentro do capitalismo, sob a pressão dos trabalhadores, onde o Estado se destina apenas aos interesses do capital. Não significou o fim das políticas sociais, entretanto elas foram direcionadas para um público menor, marcadas pela focalização. O seu provimento será responsabilidade não só do Estado mas também da sociedade e do mercado (BEHRING, 2003).

torna-se hegemônico, forjando uma adaptação passiva da sociedade à lógica do capital provocando mudanças profundas na sociedade.

Para tecer uma síntese das características desta crise, utilizo-me resumidamente do pensamento de Tonet (2009). O autor mostra que o capitalismo naturalmente sofre crises periódicas e afirma que a raiz desta crise é material, ou seja, seus problemas advêm do processo de acumulação capitalista. Diferente das crises anteriores, a crise atual tem um caráter global, dada a completa mundialização do capital, e atinge as estruturas mais profundas da sociedade capitalista. Com o interesse único de aumentar a taxa de lucro das classes dominantes, em especial dos países centrais, o capital vai recorrer a todos os meios possíveis e imagináveis para enfrentar os problemas referentes ao rebaixamento da taxa de lucro. A reestruturação produtiva e o neoliberalismo vão marcar profundamente a forma de produção, responsabilizando o mercado pela solução dos problemas da humanidade. O Estado não perderá sua importância, porém seu papel seria apenas subsidiário (TONET, 2009). O que se observou em tempos de globalização capitalista, foi muitas exigências aos diversos países, onde o Estado não teria como manter seu perfil estrutural, muito menos seus encargos e atribuições (NOGUEIRA, 2005).

Esta crise capitalista, que surgiu e se acentuou a partir dos anos 1970, afeta sofridamente a classe trabalhadora pela enorme intensificação da exploração do trabalho, como estratégia adotada neste período para obter aumento da taxa de lucro. E ao longo do tempo esta crise passou a afetar todas as outras dimensões da vida humana¹⁹ e o resultado disso foi a situação de miséria em que a humanidade vive hoje, que pode ir da miséria mais extrema à pobreza ou a um acesso precário a riqueza, com uma crescente concentração de riqueza em poucas mãos. O autor assinala também como aspecto central da crise a contradição entre a enorme potencialidade produtiva que existe hoje e a impossibilidade de realizar essa produção e colocá-la à disposição de toda a humanidade (TONET, 2009)

De acordo com Tonet (2009) o pensamento hegemônico neoliberal, atribui essa impossibilidade de disseminação da riqueza por toda a sociedade a razões de diversas ordens: falta de vontade política, falta de recursos, má administração dos recursos existentes, corrupção, incompetência, dentre outros. Esta forma dominante de pensar mascara que a causa fundamental está nas relações de produção fundada na propriedade privada. O autor complementa que para a reprodução do capital, a escassez é vital, ou seja,

¹⁹ Política, direito, ciência, filosofia, educação, arte, valores, religião, ecologia, psicologia, relações sociais, vida pessoal e familiar (TONET, 2009, p. 109)

a sua face cruel chega ao ponto de não se importar se milhões de pessoas sofrem as mais terríveis conseqüências, pois seu objetivo é a sua reprodução e não o atendimento das necessidades humanas.

Miséria, pobreza, fome, destruição, subnutrição e todo o cortejo de horrores – gerado pela falta de acesso (em quantidade e qualidade adequadas) aos bens materiais necessários à manutenção de uma vida digna – acompanham essa situação. Populações inteiras são submetidas às condições de vida mais degradantes e praticamente descartadas como supérfluas, pois o capital não pode incluí-las no seu processo de reprodução. Milhões de pessoas são obrigadas a viver em condições subumanas porque não tem acesso ou tem um acesso precaríssimo à alimentação, à saúde, à habitação, ao vestuário, ao saneamento, ao transporte, etc. Outros milhões de pessoas deslocam de regiões e países mais pobres para outros lugares onde se concentram melhores possibilidades de ganhos e de vida, com todas as conseqüências – econômicas, sociais, políticas e ideológicas – que esse deslocamento traz consigo (TONET, 2009, p. 111, 112).

No Brasil, a idéia de reforma fundamentada nos princípios neoliberais predominou no país, prevalecendo como pensamento único, a partir da década de 1990. De acordo com Nogueira (2005), longe de empreender uma reconstrução do país, o reformismo da década de 1990 no Brasil se caracterizou pelo movimento de ajuste fiscal. A justificativa para esta reforma, segundo Silva (2003) é a tese da “ingovernabilidade”, ou seja, da incapacidade do Estado em responder às demandas oriundas das expectativas geradas com o alargamento dos direitos sociais e democráticos. Como estratégia, adotou-se a reforma do Estado, divulgando a necessidade de mudanças no sistema de proteção social e no modelo de gestão, no sentido de diminuir a sobrecarga no aparelho estatal e aumentando a sua capacidade de desempenho e de direção e a liberdade nas relações trabalhistas. Esta foi uma forma de inverter a localização dos problemas. Neste sentido, “[...] Excluíram da maioria da população as relações históricas que o Estado capitalista mantém com a esfera econômica e recriaram a ilusão de que o capitalismo, desde que liberado de pressões “espúrias”, é essencialmente harmônico e auto-regulável” (SILVA, 2003, p. 55).

Sobre a reforma no Brasil, Behring (2007) chama a atenção para o fato de que do ponto de vista da reforma democrática anunciada na Constituição de 1988, pode-se falar que o que está em curso entre nós é um processo de *contra-reforma*²⁰. O que a autora observou é que as mudanças ocorridas neste período objetivamente afetaram as condições de vida e de

²⁰ Segundo Behring (2003), o sentido da contra-reforma no Brasil, é definido por fatores estruturais e conjunturais externos e internos, de forma integrada. Neste sentido, a referida autora aponta precondições econômicas, políticas, sociais e culturais que delinearão o contexto de formulação e implementação do Plano Real a partir de 1994, e a hegemonia do projeto neoliberal no Brasil, que trouxe um conjunto de contra-reformas para o país.

trabalho da massa da população. O que de fato ocorreu nos anos 1990 foi o desmonte do Estado brasileiro, de natureza pragmática, imediatista, submissa e antipopular, para atender aos interesses das classes dominantes brasileiras. Neste sentido, as reformas eram orientadas para o mercado e os problemas do âmbito do Estado brasileiro eram apontados como a causa central da crise econômica e social da crise vivida pelo país desde o início dos anos 1980 (BEHRING, 2007).

O Estado neste contexto foi convertido em fardo e custo, e assim as populações, movidas por um ideal fatalista, são incentivadas a não esperar mais pelo Estado e ir em busca por si mesmas ou através do comunitarismo, de oportunidades ou de solução para suas necessidades. A intervenção estatal, à margem deste processo e cumprindo funções limitadas, ofereceria proteção aos segmentos mais excluídos, indigentes, focando a pobreza absoluta (NOGUEIRA, 2005).

E o que se observou no início do século XXI é um Brasil mais moderno e diferenciado, que de um lado, graças à globalização e aos arranjos internacionais, experimentou certo protagonismo das chamadas nações emergentes, no entanto, por outro lado, observou-se também que os brasileiros neste período viveram em um país sem muito eixo, como se estivessem à procura de uma identidade, de um projeto nacional. Na verdade, não somente o Brasil, como toda a América Latina viveu o final dos anos 1990 sob a marca de um reformismo fracassado (NOGUEIRA, 2005).

Considerando a natureza multifacetada da crise, Nogueira (2005) destaca também a sua dimensão essencialmente política. O conjunto de fatos e mudanças dos anos 1990 trouxe inflexões para o terreno das relações entre o Estado e Sociedade Civil. O autor ressalta que os efeitos mais desastrosos da crise são decorrentes, dentre outras coisas, de opções políticas e de projetos de hegemonia e dominação. Acrescenta-se aqui o quadro de despolitização e de individualismo exacerbado. Silva (2003) ressalta que todas essas mudanças, seguindo orientações neoliberais, foram acolhidas no contexto da transição democrática, por diferentes atores: empresários, governantes, lideranças sindicais e intelectuais brasileiros ainda na década de 1980 e intensificou-se nos anos 1990.

Neste contexto, destaca-se o processo de adjetivação²¹ da democracia discutido por Ferraz (2005) em sua tese de doutorado²². Neste contexto a própria democracia é posta em xeque

²¹ De acordo com Ferraz (2005) ao longo do tempo foram agregados ao substantivo democracia adjetivos que quase sempre enunciam mais o significado do que a democracia poderia ser do que nomear as qualificações do modelo em vigor. Portanto, este processo de adjetivação ilustra mais o que as democracias existentes não são, apresentando um forte caráter normativo e utópico.

pelos neoliberais, na medida em que a ampliação da participação democrática nos países capitalistas centrais significou a inclusão dos direitos sociais como direitos de cidadania e a ampliação das funções sociais e protetivas do Estado. Emerge, então, um movimento que alguns autores tem denominado de adjetivação da democracia (FERRAZ, 2005).

Pensamos que esta análise mostra a existência de distinções muito profundas entre os dois principais modelos de democracia em disputa. Trata-se de dois modelos que concebem a participação de modo distinto. Então, saber para qual direção a participação aponta requer antes de tudo, compreender cada modelo, pois o que de fato define a participação é exatamente a modalidade de democracia, ou seja, é preciso considerar os diferentes modelos de participação em virtude dos diferentes modelos de democracia.

Nesta direção, Duriguetto (2007) aponta algumas características para os dois modelos de projetos democráticos: o primeiro é chamado de “modelo elitista”. Segundo a autora, este modelo pertence a uma corrente da teoria da democracia que supõe uma contradição ineliminável entre a governabilidade democrática e a participação política. Daí surge uma teoria restrita da democracia e que se encontra reatualizada pelo neoliberalismo. O segundo modelo se constitui na renovação mais importante da teoria da democracia, defendendo uma concepção participativa, onde se introduz um novo conceito de sociedade civil, que passa ser tematizada como espaço do exercício autônomo de novas relações sociais, criadas fora da dinâmica do Estado e do mercado.

Duriguetto (2007) argumenta que o conceito de democracia está entre os conceitos mais polissêmicos do pensamento social contemporâneo, apresentando diferentes sentidos e acepções. Ferraz (2005) enfatiza que é no seio do confronto dos dois modelos de democracia, que se renova o debate sobre a democracia e este debate é caracterizado pela disputa entre projetos políticos²³ que usando os mesmos conceitos e apelando a discursos parecidos são de fato completamente distintos. Esta polarização tem de um lado o projeto democrático - participativo e de outro o projeto neoliberal²⁴ (FERRAZ, 2005). De todo modo, Ferraz (2005) afirma que o significado disso é que,

²² A tese da Profª Drª Ana Targina Rodrigues Ferraz teve como título “ **IMPACTOS DA EXPERIÊNCIA CONSELHISTA SOBRE AS ATIVIDADES POLÍTICAS E ORGANIZATIVAS DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA SAÚDE: o caso do movimento popular de saúde de Campinas/ São Paulo.**

²³ A noção de projetos políticos é apresentada por Dagnino (2006) para designar um conjunto de crenças, idéias, princípios, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos, articulados por diferentes visões sobre a construção democrática.

²⁴ Sobre a disputa polarizada entre o projeto democrático-participativo e o projeto neoliberal discutiremos de forma mais detalhada ainda mais à frente neste capítulo.

O confronto entre democracia representativa e democracia participativa ou outras modalidades de democracia [...] é muito mais profundo e intenso, revelando uma disputa entre modelos político-culturais orientadores de projetos políticos, modelos de democracia e participação, comportamentos de indivíduos e grupos, envolvendo toda a sociedade, balizando e conformando o funcionamento destes arranjos e o funcionamento das próprias organizações da sociedade civil (FERRAZ, 2005, pp26)

Na análise de Ferraz (2005) o debate contemporâneo acerca da democracia, é político e teórico, acentuando sua riqueza e vitalidade, sua capacidade de ampliar sentidos, espalhando-se pela enorme gama de experiências humanas e sua historicidade. Desse modo, a autora quer chamar a atenção para a compreensão dos modelos de democracia como requisito fundamental para o entendimento acerca da capacidade das medidas democratizantes afetarem o desempenho do Estado na gestão das políticas públicas e sua efetividade na garantia de direitos e cidadania, já que se trata de modelos diferentes, que concebem de maneira diferente a participação. Além disso, Ferraz (2005) mostra que também se torna necessário analisar a configuração e o desenho institucional que estas medidas têm apresentado e se de fato proporcionam efetivamente uma incorporação de atores sociais coletivos no processo decisório.

No contexto histórico compreendido entre as décadas 1970 de 1980, evidencia-se então um momento de recriação da democracia em contraponto à democracia representativa, caracterizando assim o confronto entre dois modelos. Diante disso, é oportuno então apresentar aqui as principais diferenças e características destes dois modelos e que orientam as análises acerca das experiências democráticas.

No modelo de democracia representativa, a participação se faz via representação, sendo este o modelo hegemônico na sociedade capitalista, ou seja, a participação aqui acontece de forma indireta, onde o controle da participação popular é maior, pois esta é mais restrita, mais elitista e o objetivo é exatamente diminuir conflitos, evitando enfrentamentos e que o poder do povo seja maior que o poder das elites. Este modelo de democracia representativa não admite o conflito social em seu interior, restringindo o conceito de política à luta entre elites e grupos políticos pelo poder, que é concedido a partir de autorização e da representação por meio de eleições, ou seja, não se considera adequadamente a abertura de novos espaços públicos, a emergência de novos atores, agendas e práticas. (DAGNINO, 2006).

No que se refere a este modelo de democracia, Ferraz (2005) nos esclarece que a definição do caráter da representação se dá a partir do conceito de liderança, cuja escolha popular é feita mediante a autorização de lideranças para o exercício do poder decisório, através de

eleições periódicas e é somente neste momento que eleitores e candidatos estão em condições iguais de discutir e decidir acerca de qualquer tema, estabelecendo um debate político. Até mesmo o debate dentro dos partidos políticos refletem o estreitamento das opções políticas de seus representantes. Assim, apenas estes vão assumir um mandato que lhe darão plenos poderes para acessar os bastidores das instituições políticas, restringindo as decisões políticas ao corpo de eleitos e a estes espaços institucionais. Esta forma de participação política automaticamente traduz a idéia de incapacidade da população para o debate e decisão das questões políticas, mesmo sendo capaz de escolher quem irá representá-la nestes espaços (FERRAZ, 2005).

Neste sistema, não há necessidade de que os governantes sejam semelhantes aos seus governados, mas apenas que tenham a legitimidade adquirida no processo eleitoral. Os eleitos representam o conjunto da população e não um grupo ou classe específica, o que lhes assegura maior autonomia no processo decisório, embora seja possível instituir mecanismos de prestação de contas e de controle sobre suas atividades (FERRAZ, 2005, pp.39).

Assim, dentro do modelo democrático representativo, pode-se afirmar que a participação da sociedade se faz de forma indireta, por meio de representantes. Ou seja, as responsabilidades de decidir e governar são delegadas e a relação é baseada na identidade, dada a comunhão de opiniões, preferências e interesses e na confiança de que as decisões serão tomadas com base na identidade estabelecida. A representação política pressupõe um modelo de democracia no qual os indivíduos, isoladamente, se tornarão sujeitos políticos (FERRAZ, 2005).

Neste sentido, Silva (2003) destaca que este modelo de democracia, nomeado como elitista/pluralista valoriza a importância do consenso em torno das regras estabelecidas a fim de manter a estabilidade do sistema e de uma burocracia que legitime a tomada de decisões. Seus pressupostos estão ancorados no fato de que a sociedade é formada por indivíduos consumidores de bens políticos e que se associam a distintos grupos em busca da maximização de seus interesses e é justamente o sistema democrático que possibilitará o equilíbrio entre a procura e a oferta desses bens.

Como o que incomoda às elites é a maior participação, pois esta pode colocar em risco a estabilidade do sistema, a estrutura do modelo elitista irá contribuir para a produção da apatia, onde o eleitor é chamado para votar em quem irá representá-lo, mas não para participar do processo decisório. Ou seja, há uma ênfase no direito do cidadão a participar, mas defende-se o controle desta participação, visto que a sua ampliação poderia gerar conflitos sociais (GOHN, 2003).

Este modelo possui uma perspectiva individualista que desconsidera o caráter coletivo das relações sociais. Isso significa que o processo de inclusão/ exclusão nos centros decisórios, fica delimitado pelo mérito do indivíduo em desenvolver suas capacidades e em aproveitar as oportunidades oferecidas pelo sistema político. Isso só fortalecerá o processo de dominação. Assim, a participação estará vinculada ao potencial de competitividade do indivíduo no mercado econômico e político e a sua capacidade de gerar riquezas (GOHN, 2003)

A partir da década de 1980, o Brasil, de acordo com Dagnino (2006), experimenta e representa a expressão mais elaborada no que se refere à formulação do aprofundamento democrático por meio da extensão da participação, orientada para uma maior publicização do Estado que pudesse garantir os direitos de cidadania. Observa-se, portanto que já neste momento se colocava a construção de um modelo alternativo de democracia, que é o modelo participativo, cuja visão está fundamentada na ampliação e aprofundamento do conceito de democracia mediante a participação cidadã e a deliberação nos espaços públicos.

É importante ressaltar que este modelo, o projeto democrático participativo, encontra-se imerso em um contexto de crise e vivendo um grande paradoxo: ao mesmo tempo em que parece aumentar sua viabilidade, maiores são os obstáculos à sua plena realização, ou seja, a vida contemporânea emperra as idéias e as práticas democráticas. Neste sentido, o autor complementa que o capitalismo impõe limites e dificuldades à democracia (NOGUEIRA, 2005). Mas do que se trata o projeto democrático?

[...] Trata-se de um projeto destinado a tornar viável o governo do povo (a soberania popular) a partir de regras procedimentais válidas para todos e de arranjos institucionais que facilitem a livre competição política e a participação ampliada nos processos de tomada de decisões. Nele, a comunidade política se autogoverna e se autodetermina. A política democrática dispõe-se a criar condições – institucionais, políticas e associativas – para que os cidadãos organizados controlem seus governos e participe deles, cobrem responsabilidades dos diferentes atores do jogo social e ponham em curso processos ampliados de deliberação, de modo a que viabilizem lutas e discussões públicas em torno do como viver, do como governar e do como conviver. Tratam-se, assim precisamente pela grandeza de seus propósitos, de um projeto que só encontra plena viabilidade quando é “imposto” e defendido pela sociedade organizada (NOGUEIRA, 2005, p. 90,91).

O modelo de democracia participativa foi gestado na Europa durante os anos 1960, mas no Brasil adquiriu uma importância vital, e ganhou força a partir dos anos 1980, sobretudo porque formou a matriz discursiva que influenciou os movimentos sociais que emergiram

nos final dos anos 1970. Este modelo foi forjado nas mobilizações políticas dos movimentos populares e sindical contra a ditadura e na insatisfação com os resultados dos regimes do Leste Europeu. Vai defender uma maior participação na definição das políticas governamentais. Neste modelo a ampliação da participação popular se processa pela inclusão de organizações da sociedade civil, representativas dos diferentes interesses existentes na sociedade, na definição das políticas governamentais (GOHN, 2003).

Contribuindo com este debate, Dagnino (2006) mostra que este novo modelo de democracia emerge como resposta à compreensão restrita da política e às características elitistas e excludentes das democracias eleitorais, marcadas pelo autoritarismo e que funda uma compreensão limitada e limitante da democracia.

Ferraz (2005) acrescenta que o inovador dos anos 1980 foi os movimentos pensarem e construir um outro modelo de democracia diferente do modelo representativo. Ou seja, os novos atores sociais coletivos²⁵ que emergem neste período colocam em xeque o modelo representativo da democracia, passando a questionar o processamento de conflitos, a discussão de temas públicos e a tomada de decisões nas instâncias representativas (legislativo e executivo). Começam a denunciar a incapacidade destes espaços em representarem efetivamente a pluralidade e diversidade de identidades e demandas emergentes. Lutava-se pela construção de novas mediações e canais de diálogo, pois se concebia o exercício do poder e do processo decisório como uma ação *“genuinamente democrática, zelosa da igualdade, da capacidade de toda a sociedade para discutir e decidir acerca das questões públicas de forma descentralizada, plural, não hierárquica”* (FERRAZ, 2009, p.137).

Ao contrário do modelo democrático representativo, a democracia participativa é compreendida como, não linear, complexa, cheia de tensões e interrupções, e que contém em si mesma projetos, aspirações e experiências que não se esgotam nem estão contidos na representação eleitoral. Seu núcleo central é *“constituído por uma concepção de aprofundamento e radicalização da democracia, que confronta com nitidez os limites atribuídos à democracia liberal representativa como forma privilegiada das relações entre Estado e sociedade”* (DAGNINO, 2006, pp. 48).

²⁵ Esses novos sujeitos coletivos são configurados pelos movimentos sociais, associações civis, entidades de classe e organizações não governamentais (FERRAZ, 2005)

Nesta direção, Dagnino (2006) argumenta que as instâncias de intervenção dos cidadãos nas decisões políticas e no controle das ações do governo tornam-se privilegiadas a partir da institucionalização da participação e da deliberação nos espaços públicos. Estes espaços refletem a pluralidade social e política, logo viabilizam a expressão e a negociação dos conflitos, havendo uma tendência à igualdade de recursos dos participantes em termos de informação, conhecimento e poder e a não monopolização do espaço por parte de algum ator social ou político ou pelos próprios agentes do Estado (DAGNINO, 2006).

Na caracterização do modelo democrático participativo, encontramos nos trabalhos de Dagnino (2006) três elementos centrais presentes neste modelo e que conseqüentemente assumem um papel central para a democratização da sociedade. O primeiro deles refere-se à participação da sociedade nas decisões políticas. Esta é concebida como compartilhamento do poder decisório do Estado em relação às questões relativas ao interesse público, o que se distingue de uma simples consulta à população. Portanto, participar na gestão dos interesses da sociedade significa:

[...] explicitar diferenças e conflitos, disputar na sociedade os critérios de validade e legitimidade dos interesses em disputa, definir e assumir o que se considera como direitos, os parâmetros sobre o que é justo e injusto, certo e errado, permitido e proibido, o razoável e o não razoável, significa superar posturas privatistas e corporativas e construir uma visão plural do bem público. Participar da gestão dos interesses da sociedade é participar da construção e do alargamento da esfera pública, é construir novos espaços de poder – esse acordo frágil e temporário de muitas vontades e intenções (CARVALHO, 1998 p. sd).

Outro elemento central no projeto democrático participativo é o controle social sobre o Estado que inclui mecanismos de acompanhamento e monitoramento da sua atuação por parte da sociedade. Este elemento refere-se ao princípio da prestação de contas por parte do Estado, no qual se observa um avanço na transparência de vários setores de governo, por exemplo, com o acesso on-line aos dados do setor de compras governamentais ou de resultados eleitorais (DAGNINO, 2006).

Um terceiro elemento de acordo com Dagnino (2006), que se correlaciona à participação refere-se à concepção de sociedade civil, que é constituída dos setores organizados da sociedade. Sua característica principal é a heterogeneidade, assumindo um papel de assegurar o caráter público do Estado através da participação e do controle social. Dentro desta concepção, também é na sociedade civil que se dá o debate entre os interesses divergentes e a construção dos consensos voltados para os interesses públicos.

O projeto democrático-participativo reúne estes três elementos centrais a fim de caminhar para direção da construção de uma sociedade mais igual, permeado pela emergência de uma nova noção de cidadania ou cidadania ampliada que aponta para a superação do conceito liberal de cidadania. No Brasil esta nova noção apresentou maior desenvolvimento, longe de se limitar a designação de um conjunto da população, mas obteve um significado político claro, com um potencial transformador e que se torna alvo das concepções neoliberais²⁶ (DAGNINO, 2004).

A cidadania passa a ser entendida a partir da premissa básica do *direito a ter direitos*, que sustenta a emergência de novos sujeitos políticos que procura articular a luta por demandas específicas (saúde, educação, habitação e também direitos das mulheres, étnicos, dentre outros). Esta nova visão de cidadania também se torna uma proposta de sociabilidade, quando transcende o reconhecimento legal do direito para debruçar-se sobre o âmbito das relações sociais (DAGNINO, 2006).

Nesta direção, entende-se que a população pode participar da definição de quais são os direitos, privilegiando os que de fato atendam os interesses coletivos, o que conseqüentemente indicará o seu pertencimento na sociedade. A noção de cidadania aqui transcende à participação da escolha de quem vai definir seus direitos ou as regras que vão orientar a vida na coletividade. Significa exatamente participar do próprio processo de definição das regras, definindo o que é prioridade ou o que se considera como direito para a população, garantindo uma partilha igual de poder. A importância desta nova noção de cidadania ultrapassa a referência central do conceito liberal de cidadania, no qual a reivindicação ao acesso, inclusão, participação e pertencimento não se dará em um contexto de um sistema político já dado (DAGNINO, 2004).

O que está em jogo, de fato, é o direito de participar na própria definição desse sistema, para definir de que queremos ser membros, isto é, a invenção de uma nova sociedade. O reconhecimento dos direitos de cidadania, tal como é definido por aqueles que são excluídos dela no Brasil de hoje, aponta para transformações radicais em nossa sociedade e em sua estrutura de relações de poder (DAGNINO, 2004).

²⁶ As redefinições neoliberais de cidadania em linhas gerais caracterizam-se: pela redução do seu significado coletivo a um entendimento estritamente individualista; pelo estabelecimento de uma conexão entre cidadania e mercado, onde o cidadão passa a ser visto como consumidor e como produtor e o mercado é oferecido como uma instância substituta para a cidadania; pela eliminação dos direitos trabalhistas; pela eliminação dos direitos sociais, ficando entendidos como obstáculos ao livre funcionamento do mercado, ao desenvolvimento e a modernização; por fim pelo forte apelo à solidariedade para a gestão da pobreza, que restringe à responsabilidade moral privada o entendimento de cidadania, obscurecendo sua dimensão política e correndo as referências a responsabilidade pública e interesse público construídas pelas lutas democratizantes dos anos 1980. Desta forma, ocorrendo o encolhimento das responsabilidades sociais do Estado, tornando-se seletivo e conseqüentemente ocasionando o aprofundamento da exclusão dos sujeitos temas e processos que possam ameaçar ao avanço neoliberal e em contrapartida confrontando os avanços da construção democrática no Brasil. (DAGNINO, 2004).

A autora assinala que este processo, caracterizado pela construção de cidadania como afirmação e reconhecimento de direitos, extrapola os limites das relações com o Estado, ou entre Estado e indivíduo e se estabelece no interior da própria sociedade, apontando também para a necessidade de uma reforma moral e intelectual da sociedade como um todo. Dagnino (2004) ressalta a importância de um formato mais igualitário das relações sociais em todos os níveis, o que vai requerer da sociedade,

[...] aprender a viver em termos diferentes com esses cidadãos emergentes que se recusam a permanecer nos lugares definidos social e culturalmente para eles. Esse é um dos pontos em que o radicalismo da cidadania como política cultural parece bastante claro. A nova cidadania é um projeto para uma nova sociabilidade: não somente a incorporação no sistema político em sentido estrito, mas um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, inclusive novas regras para viver em sociedade (negociação de conflitos, um novo sentido de ordem pública e de responsabilidade pública, um novo contrato social etc.) (DAGNINO, 2004, P.105).

Refletindo sobre a possibilidade de ações complementares entre a democracia participativa e democracia representativa, Nogueira (2005) traz alguns elementos importantes que mostram que esta complementaridade é possível e que também são decisivas para que se visualizem formas mais produtivas de exigir, dos governos, maior eficiência, maior efetividade e maior receptividade ao controle social. Neste sentido, o autor aponta que nos processos de gestão participativa, a democracia é legítima em si mesma, mas sua operacionalização será diversificada considerando a escala de abrangência. Na escala de abrangência nacional, incidirá de um modo mais restrito, nas práticas políticas efetivas, com um peso político relativamente menor, a integração vai se viabilizar estreitamente com os mecanismos de representação. A aproximação com as instâncias políticas de âmbito regional e local, trará uma efetividade maior de suas práticas, permitindo à população incidir diretamente nas decisões governamentais e na implementação e formulação de políticas.

O que Nogueira (2005) infere desta reflexão é que,

Formas aprofundadas de um “bom governo” – isto é, de governos que governem bem e para todos, mas que também construam culturas emancipatórias e cidadãos civicamente superiores – não são viáveis em arranjos que promovam exclusões ou mesmo tensões improdutivas entre participação e representação (NOGUEIRA, 2005, p. 159).

Assim, na opinião de Silva (2003), ao pensar no significado da participação é preciso considerar, portanto, o contexto político, o formato institucional, os compromissos firmados e os agentes políticos que a encaminham. Se não houver uma articulação mais ampla e

articulada da participação com um projeto alternativo de sociedade, que se reconheça e se posicione de forma distinta do projeto neoliberal, os representantes do movimento popular e sindical ficam mais frágeis diante das investidas ideológicas e políticas do Estado (SILVA, 2003).

2.1.1 A descentralização político administrativa em debate

A Constituição Federal Brasileira de 1988 estabeleceu as bases legais para um sistema descentralizado e participativo que, segundo Moroni (2009), inaugura uma nova concepção de espaço público ou mesmo administrativo. O significado disso é uma divisão política e administrativa do país em três esferas de governo com responsabilidades e competências específicas para cada uma delas. Vale ressaltar que aos governos locais cabe dar conta das diversas demandas sociais que os pressionam, no sentido da implementação das políticas sociais e participação da sociedade na gestão pública (COHN, 2002). Incluindo os municípios como membros da federação, este modelo de organização política e administrativa tem como prerrogativa a participação popular na gestão pública, ocorrendo a partir daí a implementação de diversas experiências de gestão participativa. Até a promulgação da Constituição o aparato institucional brasileiro voltado para as políticas sociais era caracterizado por uma:

Somatória desarticulada de instituições, e cada uma responsável por uma política segmentada, cujas conseqüências são sobreposição de clientela e de competências, pulverização e superposição de recursos originários das mais distintas fontes e uma constante colisão entre programas verticais e horizontais (COHN, 2002 p. 151).

A discussão da descentralização encontra-se no contexto de disputa entre os dois projetos políticos presentes na sociedade brasileira, o democrático participativo e o projeto neoliberal, dando-lhe formato e objetivos diferentes. A descentralização é concebida como estratégia fundamental para assegurar a efetivação do projeto democrático participativo, significando mais autonomia para as instâncias municipais e estaduais, permitindo uma maior proximidade entre população e Estado, ou entre as organizações da sociedade civil e Estado.

E é em meio ao processo de redemocratização do Brasil que se aprofunda o debate da descentralização. De acordo com Almeida (1995) o Brasil experimentou uma rica mudança no redesenho de seu sistema federativo, apontando um caminho para a descentralização e o fortalecimento da capacidade decisória de outras instâncias subnacionais de governo. As políticas sociais são foco privilegiado para analisar este processo. Ao longo da história

observa-se que o Estado Brasileiro experimentou uma forma de federalismo centralizado, consagrando o poder decisório na esfera federal. Do ponto de vista conceitual, entende-se por federalismo “um sistema baseado na distribuição territorial – constitucionalmente definida e assegurada – de poder e autoridade entre instâncias de governo, de tal forma que o governo nacional e subnacionais são independentes em sua esfera própria de ação” (ALMEIDA, 1995 p. 89). Isto significa que ocorreu uma redefinição das competências entre as esferas de governos na área social. Neste caso não há um poder central, mas sim uma difusão dos poderes de governo entre muitos centros (ALMEIDA, 1995).

É uma nova lógica de gestão que valoriza a esfera local, transformando o espaço que, por excelência, era o das relações clientelísticas e coronelísticas de poder. Ocorre uma mudança da imagem do “local” e este passa a ser portador de possibilidades de realização da democracia, da participação e do exercício da cidadania (DURIGUETO, 2007). Quando falamos em espaços democráticos, não é simplesmente um regime político, mas sim a construção de uma cultura democrática, o que significa uma democratização não apenas do Estado, mas também da própria sociedade. E a concepção de participação que se defende é a fundada na partilha de poder que visa envolver a população na formulação e nas decisões sobre as políticas públicas e para tanto, o governo precisa criar uma pedagogia democrática (PONTUAL, 1994).

Nesta direção, ampliar os espaços públicos de participação ²⁷ não democratiza apenas a relação Estado e sociedade civil, mas também a relação entre os próprios atores da sociedade, ou seja, setores da sociedade que nunca dialogaram com representantes das classes populares ou mesmo que nunca tiveram que submeter suas prioridades aos interesses deste segmento da sociedade, sentam na mesma mesa com estes setores para a tomada de decisões políticas. É importante então, criar arranjos que coloquem estes atores e seus diferentes interesses para que sejam discutidos em condição de igualdade, permitindo a ampliação e o aprofundamento da democracia.

De acordo com Moroni (2009), no período da elaboração da Constituição de 1988, concomitante à eleição do governo de Fernando Collor de Melo, que marcava o início da era neoliberal no Brasil, o discurso em relação à descentralização e à participação apresentava algumas coincidências:

[...] O movimento social falava em descentralização no sentido de o poder de decisão estar mais perto da população e não concentrado em “Brasília”, isto é, no

²⁷ Conselhos de Direitos, orçamento participativo, conferências.

município e não mais na União. Falava-se em participação das organizações da sociedade civil na definição das políticas de forma autônoma e independente. A concepção neoliberal entendia a descentralização como estratégia de enfraquecimento do Estado (desregulamentação), e a participação como meio de repassar para a sociedade atribuições do Estado, sobretudo na área social (MORONI, 2009, p. 111)

Dentro do projeto neoliberal de reforma do Estado a descentralização é uma de suas principais estratégias. Esta estratégia se refere tanto ao processo administrativo, onde ocorre a transferência de responsabilidade das decisões, funções e ações federais para as instâncias municipais, quanto à área social onde se destaca a transferência das responsabilidades geridas e executadas pelo Estado, para organizações públicas não-estatais²⁸ e organizações privadas. Enfim, estes dois processos objetivam a minimização da ação pública estatal referente aos serviços e políticas sociais, transferindo esta responsabilidade para o mercado e a sociedade civil (reduzida aqui a terceiro setor). É a face solidária imputada pelo Estado (DURIGUETO, 2007).

Para os defensores do projeto democrático-participativo, a descentralização possibilitaria maior democratização do governo local, pois existiria forte associação entre descentralização e processo participativo, por fortalecer o poder decisório das instâncias locais. Sob este aspecto, Neves (2008) evidencia que nem sempre a descentralização significa maior democracia, pois não é sempre que o processo de partilhar o poder e as decisões públicas com a população chega aos municípios. Neste caso, a autora afirma que o que ocorre é um processo de desconcentração e não uma descentralização, pois o que irá perpetuar é uma política centralizadora e não democratizadora da instância federal para com as instâncias municipais. O argumento da autora é o de que, a descentralização por si só não provocou o fortalecimento do governo local garantindo a participação popular na gestão, ao contrário, a aproximação com as administrações municipais poderia fortalecer mecanismos menos democráticos, reforçando uma política mais tradicional, marcada pelo clientelismo.

Sob este aspecto, Cohn (2002) ao analisar o processo de descentralização da política brasileira, argumenta que as redefinições das funções exercidas pelas distintas esferas de poder, decorrem de um processo de desarticulação progressiva da esfera federal.

Muitas iniciativas estaduais e municipais surgiram a partir da crescente omissão do poder central. E observa-se que a multiplicação dessas políticas descentralizadas ocorreu de diferentes formas nos diferentes estados e municípios, sobretudo nas capitais.

²⁸ O termo não-estatal é utilizado para destacar a construção de uma dimensão “pública” que não seja exclusiva do Estado (DURIGUETO, 2007)

Em relação à política habitacional, Cohn (2002) mostra que a partir de meados de 1980 esta política, de fato, segue um processo de descentralização e municipalização. Entretanto, segundo a autora, não houve uma repartição clara e institucionalizada das competências e responsabilidades, mantendo um sistema centralizado sem a devida articulação entre os Estados e municípios.

Almeida (1995) reforça o argumento de Cohn (2002), afirmando que em relação à política de habitação as mudanças foram dramáticas a partir do novo desenho federativo, sendo considerado um caso exemplar de descentralização por ausência marcante nas décadas de 1980 e 1990. A política habitacional foi centralizada por mais de vinte anos. As mudanças no sentido de redistribuir as funções ocorreram por meio de uma progressiva desarticulação da esfera federal, inclusive no repasse de recursos. A partir do momento que o governo federal foi perdendo sua capacidade de ação, e a política habitacional entra em colapso, os estados e os municípios passaram a assumir de forma autônoma as responsabilidades, decidindo sobre programas e seu financiamento, isso em função da importância da moradia popular para as camadas mais pobres da população, não perdendo de vista também o seu inequívoco rendimento eleitoral (ALMEIDA, 1995).

Enquanto alguns Estados tratam de montar seus próprios esquemas para ampliar a oferta de moradias populares, os municípios realizam prioritariamente programas de urbanização de favelas, oferta e regularização de lotes urbanos, assessoria técnica para projetos de autoconstruções e muito secundariamente construção de moradias. Nos dois casos, a maioria das ações não chegam a assumir feições de políticas institucionalizadas. Cujas continuidades ultrapassem o período de um mandato. Ao contrário as iniciativas dependem fortemente das orientações e prioridades dos governantes de turno (ALMEIDA, 1995 p. 101).

Quando analisamos a questão da participação, ampliamos o questionamento acima apontado, retomando uma questão trazida por Moroni (2009): o que seria hoje das políticas públicas sociais no Brasil, com o desmonte do Estado em curso com as políticas neoliberais, sem a criação do sistema descentralizado e participativo? O autor admite que esta pode ser uma pergunta de difícil resposta, no entanto chama a atenção para algumas afirmações acerca da questão da participação, e que servem como ponto de partida para compreendermos de forma ampliada a relação entre participação e descentralização. A primeira é que a democracia participativa não se reduz ao sistema descentralizado e participativo, o que leva a admitir que existam outras formas legítimas de participação institucionalizadas ou não. Outra afirmação é a de que a concepção de um sistema descentralizado e participativo escapa aos tradicionais mecanismos políticos de decisão e

legitimação. E por fim, que a estratégia da descentralização construída pela sociedade civil do campo democrático e popular não está esgotada.

Vale ressaltar que não podemos pensar na participação democrática como uma panacéia para a ampliação e o aprofundamento da democracia, uma vez que a compreensão de participação será diferente de acordo com o modelo de democracia que orienta a ação tanto de atores governamentais quanto das organizações da sociedade. Também não podemos perder de vista o caráter hegemônico do modelo representativo e elitista.

Sob este aspecto, Gohn (2003) faz a seguinte ressalva:

A democracia participativa inova ao ampliar os espaços de atuação para além da escolha do governo e ao colocar na agenda política formas de autogestão ou de democracia direta, mas conserva o interesse do controle. De certa forma, não rompe com a noção de que a política deve ser para os “especialistas” ou de que as classes populares somente estão aptas a participar se forem “educadas” de modo a não oferecer riscos ao poder (GOHN, 2003, p. 20)

Assim, torna-se importante ressaltar que o reordenamento institucional e o processo constituinte no país foram resultados dos movimentos de resistência à ditadura e de luta pela democracia política e social. Diante disso, e para melhor compreender o papel fundamental dos movimentos sociais no processo de redemocratização, é necessário recorrer à trajetória histórica dos movimentos sociais urbanos, sobretudo à emergência dos movimentos de luta pela moradia presentes no cenário político da sociedade brasileira e que protagonizaram, juntamente com outros movimentos sociais, a luta por melhores condições de vida e pela construção do projeto democrático participativo no Brasil. Sobre a trajetória histórica e a constituição de uma nova fisionomia dos movimentos sociais é o que trataremos no próximo tópico.

2.1.2 - Movimentos Sociais Urbanos no Brasil, a luta pela moradia e a construção do projeto democrático participativo

Historicamente, movimentos sociais se fazem visivelmente presentes no cenário político brasileiro e para alguns analistas são considerados elementos e fontes de inovações e mudanças sociais. (GOHN, 2010)

No Brasil, é a partir da década de 1960 que os movimentos sociais começam a ser reconhecidos oficialmente, mas é somente na década de 1970 que os movimentos sociais

urbanos surgem e começam a se projetar na cena pública, reorganizando a sociedade civil brasileira na luta por melhores condições de vida e pela redemocratização do país (PAZ e TABOADA, 2010), pois entre os anos 1970 e 1980, o Brasil sofreu profundas mudanças econômicas e políticas, provocando a emergência de novas demandas sociais. Este foi um período de crescimento e agravamento dos problemas urbanos, resultado do intenso processo de industrialização e urbanização.

A partir dos anos 1990, Gohn (2010) aponta uma nova fisionomia dos movimentos sociais, diferenciando-os daqueles presentes em fase do regime político populista e também dos movimentos sociais que emergiram no final da década de 1970 e partir dos anos 1980. Até os anos de 1980 os movimentos eram formados de bases populares e reivindicavam melhorias urbanas, estando articulados com pastorais, grupos políticos de oposição ao regime militar, etc. Os movimentos sociais presentes na cena pública a partir dos anos 1990, adquirem um novo caráter. Muito embora sejam herdeiros daquelas décadas, mudanças significativas ocorreram

[...] houve uma ampliação dos sujeitos sociopolíticos em cena (protagonistas de ações coletivas); alterações na forma de mobilização – antes partia dos grupos organizados da sociedade civil, de baixo para cima; atualmente, temos formas de mobilização de cima para baixo; alterações também na forma de atuação: agora em redes. Observa-se ainda o alargamento das fronteiras dos conflitos e tensões sociais em função da nova geopolítica que a globalização econômica e cultural tem gerado [...] (GOHN, 2010, pp. 66,67).

Os movimentos sociais na atualidade atuam numa conjuntura política marcada pela difusão do uso das novas tecnologias e a expansão dos meios de comunicação, os conflitos étnicos provocados pelos processos imigratórios e pelos deslocamentos migratórios, as novas políticas sociais de caráter compensatórios dos governos e as demandas multi e interculturais. Estes movimentos são aglutinados, pela autora, em três grandes categorias: primeira são os movimentos identitários, que usualmente pertencem as camadas populares e que lutam por direitos sociais, econômicos, políticos e culturais, conhecidos como os segmentos sociais excluídos²⁹; Segunda são os movimentos urbanos e rurais que lutam por melhores condições de vida e de trabalho³⁰; e finalmente os movimentos globais,

²⁹ Incluem-se neste grupo as lutas das mulheres, dos afros descendentes, dos índios; dos grupos geracionais (jovens e idosos), grupos portadores de necessidades especiais, grupos de imigrantes sob a perspectiva de direitos, especialmente dos novos direitos culturais – construídos a partir de princípios territoriais (nacionalidade, estado, local); e de pertencimentos identitários coletivos (um dado grupo social, língua, raça, religião) (GOHN, 2010, pp. 67).

³⁰ Suas demandas são: acesso e condições para terra, moradia, alimentação, educação, saúde, transportes, lazer, emprego, salários, etc. (GOHN, 2010, pp. 67).

globalizantes, alterglobalizantes, ou transnacionais. Constituem a grande novidade deste novo milênio, uma vez que suas lutas envolvem a articulação e globalização de muitos movimentos sociais locais, regionais, nacionais ou transnacionais³¹(GOHN, 2010).

É importante ressaltar que um balanço bibliográfico dos estudos sobre os movimentos sociais mostra uma trajetória mais ampla. No entanto, mapearemos a seguir uma faceta deste universo mais amplo, os movimentos sociais urbanos por terem sido grandes novidades no cenário latino-americano a partir dos anos 70, sobretudo por sua expressividade numérica (GOHN, 2002).

A título de ilustração, apresentamos um quadro-síntese dos principais movimentos sociais ocorridos na realidade brasileira a partir de 1970, mapeados por Gohn (2002):

³¹ Este grupo atua em redes sociopolíticas e culturais, através de fóruns, plenárias, colegiados, conselhos, etc. como, por exemplo, o Fórum Social Mundial (GOHN, 2010).

MAPEAMENTO DO CENÁRIO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NO BRASIL – (1972-1997)		
CICLOS HISTÓRICOS	ABRANGÊNCIA DOS MOVIMENTOS	TIPO DE MOVIMENTOS/ PERÍODO
1º CICLO Luta pela redemocratização do país e acesso aos serviços públicos	1. Movimentos Nacionais	1.1 Movimento pela Anistia (1977-1978) 1.2 Ciclo de Greves Generalizadas (1978-1979) 1.3 Movimento Feminista (1975-1982) 1.4 Mobilização Nacional contra o regime militar , envolvendo partidos políticos, sindicatos, movimentos populares, etc. (1978-1984). 1.5 “Diretas Já”. Movimento nacional de reivindicação de eleição direta para presidente da República (1984)
	2. Movimentos Sociais Populares Urbanos	2.1 “Custo de Vida – Carestia”. Movimento Nacional contra os altos preços dos alimentos (1974-1980) 2.2 Movimento pelos transportes públicos (1976-1982) 2.3 Movimento pela Saúde (1976-1982) 2.4 Movimento de luta por creches (1974-1982) 2.5 Movimento dos professores das escolas públicas de 1º e 2º grau (1978-19825) 2.6 Movimento de associações de moradores (1972-1982) a- Local b - Nacional: CONAM (Confederação Nacional de Associações de Moradores – 1982); ANAMPOS (Associação Nacional de Movimentos Populares - 1983). 2.7 CEBs – Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica (1972-1980). 2.8 Movimento pela Moradia (1980-1984) 2.9 Movimento dos Desempregados (1983-1984)
	3. Movimento de Populações Rurais	3.1 CPT – Comissão Pastoral da Terra (1974 – data de criação) 3.2 Sem-Terra (1979 – data de criação)
	4. Movimentos Sindicais	4.1 ENCLAT – Encontro Nacional da Classe Trabalhadora (1981) 4.2 CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores (1982) 4.3 CUT – Central Única dos Trabalhadores (1983) 4.4 CONTAG – Confederação Geral dos Trabalhadores da Agricultura (1964)
	5. Movimento Estudantil	5.1 UNE – União Nacional dos Estudantes (1939-data de criação) 5.2 UBES – União Nacional dos Estudantes Secundaristas
	2º CICLO Institucionalização de movimentos (1985 – 1989)	1. Nacional
2. Movimentos sobre temas específicos		2.1 Raça: movimento negro 2.2 Étnico: movimento dos índios 2.3 Movimento de Mulheres 2.4 Movimento Nacional de meninos e meninas de rua 2.5 Movimento nacional pela reforma da educação (1988) 2.6 Movimento Ecológico 2.7 Movimento dos homossexuais (gays e lésbicas)
3. Movimentos Populares Urbanos de âmbito Nacional		3.1 Movimento pela moradia: favelas; ocupações de áreas urbanas; renovação de moradias construídas pelo poder público; inquilinos; autoconstrução e mutirões comunitários; sem-casa, sem-teto, moradores nas ruas; Clientes – devedores do Sistema Nacional de Habitação. 3.2 Pró-central movimentos populares 3.3 CONAM
4. Movimentos Rurais Nacionais		4.1 Sem-Terra 4.2 UDR – União Democrática Ruralista – Proprietários de Terra (1987)
5. Movimentos Sindicais		5.1 CUT – bastante forte na área dos funcionários públicos 5.2 CGT – forte na área de indústrias tradicionais 5.3 USIS – União de Sindicatos Independentes

MAPEAMENTO DO CENÁRIO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NO BRASIL – (1972-1997)		
CICLOS HISTÓRICOS	ABRANGÊNCIA DOS MOVIMENTOS	TIPO DE MOVIMENTOS/ PERÍODO
3º CICLO Emergência de novos atores e desmobilização dos movimentos populares urbanos. Crescimento dos movimentos populares rurais (1990-1997)	1. Movimentos Nacionais	1.1 “Ética na Política” – Movimento nacional contra a corrupção (responsável pela articulação que depôs o ex-presidente Collor de Mello – 1992) 1.2 “Caras-pintadas” – Movimento estudantil (1992) 1.3 Movimento Nacional contra as reformas estatais (1994-1995) 1.4 Ação da cidadania contra a fome, a miséria, pela vida (1993-1996) 1.5 Caravana da Cidadania – Movimento político do PT (1993-1994) 1.6 Comunidade Solidária – Programa Federal governamental – (1995-1996)
	2. Movimentos Internacionais	2.1 Ecológico – Greenpeace (1992-1997) 2.2 Anistia Internacional – Direitos Humanos (1976-1997) 2.3 Movimentos pela paz 2.4 Rede internacional de ONGs de cooperação internacional 2.5 Movimento de Defesa da Amazônia – floresta e população (índios e seringueiros, catadores de castanha e quebradeiras de coco): Rainforest (1990-1997) e Amananka (1990-1996)
	3. Movimentos populares internacionais	3.1 Central dos Movimentos Populares (1993 – data de criação) 3.2 Movimento Nacional de luta pela habitação 3.3 Sem-terra (movimento popular rural mais estruturado no Brasil nos anos 90)
	4. Movimento Étnicos.., raça, sexo e idade	4.1 Movimento dos índios – demarcação de terras 4.2 Movimento dos aposentados do INSS 4.3 Movimento nacional dos meninos e meninas de rua 4.4 “Viva Rio – “Viva São Paulo” – Movimentos Locais contra a violência Urbana 4.5 Movimentos contra a renovação urbana de áreas históricas (Faria Lima, São Paulo) 4.6 Movimentos separatistas e racistas – pequenos grupos do sul do país. 4.7 Movimentos culturais de jovens (organizados principalmente ao redor dos estilos musicais)
	5. Movimentos Sindicais	5.1 “Força Sindical” – 1990 5.2 CUT 5.3 CGT 5.4 CONTAG – rural

QUADRO 1 - MAPEAMENTO DO CENÁRIO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NO BRASIL (1972-1997)

FONTE: Gohn (2002).

Ao estudar a história dos movimentos sociais no Brasil, Gohn (1991, p.331) aponta dois principais motivos dessa efervescência nos anos 1970:

Um de ordem estrutural – o agravamento da falta de condições de infra-estrutura urbana e o rebaixamento salarial, portanto, o aumento da exploração econômica e da espoliação urbana. O segundo motivo era de ordem conjuntural – o regime político-militar e a ausência ou repressão de espaços já tradicionais de participação popular, tais como partidos e sindicatos.

O momento histórico de industrialização provocou mudanças irreversíveis na sociedade brasileira. Fialho (2010) mostra que neste contexto a expectativa era a de melhoria das condições de vida para a população. Com este objetivo, a população expulsa do campo por causa da modernização tecnológica ou em busca de oportunidades de trabalho, foi se aglomerando nos centros urbanos, o que resultou no inchamento de cidades, como Rio de Janeiro e São Paulo, por exemplo, e que fez surgir uma série de grandes problemas sociais, como o seu crescimento desordenado, com impactos diretos sobre as condições de moradia da população, e o desemprego.

A situação da carência econômica gerada pelo arrocho salarial e a pauperização gerada pelos recém-formados bairros periféricos – gerados pelos mecanismos de especulação imobiliária e expulsão para novas áreas – foram os germes iniciais de aglutinação das camadas populares. A falta de espaço para discutir os problemas e o medo da repressão fez com que o manto protetor da igreja tornasse a saída possível na busca de soluções para a questão cotidiana. À medida que os novos movimentos foram se formando em nível local eles foram se desvinculando da Igreja, embora continuassem a usar o espaço físico desta. Desenvolveram-se dois tipos básicos: um de comunidades de base, reivindicatório, e outro de Comunidade Eclesial de Base da Igreja, voltada para as questões mais litúrgicas (GOHN, 1991 pp. 53,54).

Neste contexto surgem, a partir das lutas pelo atendimento de novas demandas sociais e de novas modalidades de ação política, o que os estudiosos passaram a denominar “novos movimentos sociais”. Gohn (1991) afirma que esses movimentos populares urbanos surgem nos anos agudos da repressão (1972 a 1973) a partir dos bairros e não constituem um todo homogêneo. Surgem articulados à Igreja católica, principalmente nos clubes de mães das paróquias. Havia unidade nos objetivos: lutar por direitos e dignidade.

Na ausência de espaços legítimos de negociação de conflitos, o cotidiano, o local de moradia, a periferia, o gênero, a raça, tornaram-se espaços e questões públicas, lugares de ação política, constituindo sujeitos com identidades e formas de organização diferentes daquelas do sindicato e do partido (CARVALHO, 1998 p. 2).

Esses “novos movimentos sociais” assumem uma postura de recusa a qualquer relação de subordinação, de tutela ou de cooptação por parte do Estado, dos partidos ou de outras instituições e constroem uma cultura participativa e autônoma, ampliando a mobilização por

todo o país, disseminando uma multiplicidade de organizações populares, reivindicando a garantia e a ampliação de direitos, no que se refere ao trabalho e às melhorias de condições de vida no meio urbano e rural (CARVALHO, 1998).

Nesta configuração, a antiga luta dos moradores das favelas, existente desde 1950 nas principais cidades industrializadas incorpora a luta dos movimentos de bairro, a partir do apoio da Igreja Católica. Esta luta também ganha além do destaque no cenário brasileiro, o seu reconhecimento oficial, considerando que as favelas abrigavam parte significativa da mão-de-obra existente no país. Como o caminho da acumulação capitalista era um caminho sem volta, o jeito foi criar condições de sobrevivência e dotar a favela de infra-estrutura urbana básica mínima e no Rio de Janeiro os principais movimentos populares partem da favela. “[...] lá já se formou uma tradição de luta dos favelados e se desenvolveram formas organizativas amplas, como a FAFERJ (Federação das Associações de Favelas do Rio de Janeiro, e a FAMERJ (Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro)” (GOHN, 1991).

Gohn (1991) ressalta que estas iniciativas de manifestação das vontades populares a partir da década de 1970 não foram um processo espontâneo, criado apenas a partir das carências e das necessidades não-atendidas. O principal fator de união eram os interesses políticos comuns, que se materializavam na busca pelo reconhecimento dos direitos dos oprimidos e marginalizados, pela transformação e mudança na direção de uma sociedade mais justa, mais igualitária e não discriminatória. Esses novos atores sociais, protagonistas das lutas urbanas, contaram com a ajuda de outros atores políticos, dentre eles: assessorias políticas, religiosas e de outra natureza.

Não bastam as carências, pois se assim fosse, já deveria ter ocorrido uma revolução no Nordeste brasileiro por exemplo. As lutas se agravam a partir da articulação de carências e setores organizados, mobilizados, que “puxam” as lutas. A consciência transformadora não se constrói espontaneamente, a partir meramente da existência dos problemas. Ela se constrói no próprio processo das lutas. E observamos que nos movimentos sociais populares urbanos há sempre elementos mais politizados que organizam as lutas e as mobilizam no cenário urbano. Os moradores das favelas, das periferias, dos loteamentos clandestinos, etc., foram assessorados nesta última década por profissionais liberais – médicos, advogados, arquitetos, sociólogos, assistentes sociais, etc.; - por técnicos do aparelho estatal; por membros do clero; basicamente católicos e algumas facções protestantes; por militares de partidos políticos; legalizados ou proscritos; por sindicalistas; por estudantes e principalmente militantes de outros novos movimentos sociais contemporâneo, como o Feminista, contra a carestia, etc. (GOHN, 1991 p. 57).

A década de 1980 é, então, o momento em que os movimentos sociais se articulam em entes federativos e em entidades representativas³² desses movimentos a fim de apresentarem proposições e tomarem decisões. Até os anos 1970 a principal característica dos movimentos sociais era a não centralização, sinalizada pela disseminação de uma multiplicidade de organizações populares “de base” (CARVALHO, 1998).

O processo constituinte, o amplo movimento de “Participação Popular na Constituinte”, que elaborou emendas populares à Constituição e coletou subscrições em todo o país, marca este momento de inflexão e uma nova fase dos movimentos sociais. Momento em que as experiências da “fase” anterior, predominantemente reivindicativa, de ação direta ou “de rua”, são sistematizadas e traduzidas em propostas políticas mais elaboradas e levadas aos canais institucionais conquistados, como a própria iniciativa popular de lei que permitiu as emendas constituintes. “Na luta fazemos a lei” era o slogan de muitos candidatos do campo democrático popular ao Congresso constituinte, revelando seu caráter de espaço de afirmação das mobilizações sociais no plano dos direitos instituídos (CARVALHO, 1998 p. 3).

Nesta conjuntura ocorreu a mobilização de vários setores em prol da questão urbana dando origem ao Movimento Popular pela Reforma Urbana e desembocando na constituição do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. A lógica deste movimento é a de unificar as lutas urbanas, com o objetivo de politizar, através de um profundo questionamento, a desigualdade social no espaço das cidades e o planejamento. O referido movimento era composto por diversas entidades e organizações³³ e tinha a responsabilidade de redigir a emenda constitucional acerca da Reforma Urbana (SILVA, 1991). A proposta não se restringia a uma remodelação do espaço físico, preocupando-se apenas com simples intervenções urbanísticas, com a estética, a funcionalidade e a ordem, mas representava, a partir deste contexto, uma reforma social e estrutural imbuída pelo objetivo de melhorar a qualidade de vida da população, especialmente dos mais pobres, elevando o nível de justiça social (SANTOS, 2007).

É necessário ressaltar que a expressão Reforma Urbana tem um duplo sentido ao ser contextualizada no tempo e no espaço. Até 1960 esta expressão possuía um caráter conservador e autoritário, com conteúdo antipopular, cuja meta era modernizar a cidade considerando diferentes aspectos tais como econômicos, políticos e ideológicos, sem a preocupação de torná-la mais justa. A ênfase estava na remodelação e no embelezamento da cidade. Neste caso deveria ser denominada de Reforma Urbanística. Como marco

³² Segundo Carvalho (1998) a expressão mais forte dessa articulação são as construções da CUT (Central Única dos Trabalhadores) e do PT (Partido dos Trabalhadores).

³³ Federação Nacional dos Arquitetos; Federação Nacional dos Engenheiros; FASE – Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional; ANSUR – Articulação Nacional de Solo Urbano; MDF – Movimento de Defesa dos Favelados; Associação de Mutuários; Coordenação Nacional dos Mutuários. Instituto dos Arquitetos do Brasil; FAMERJ – Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro; etc. (SILVA, 1991 p. 6).

histórico desta proposta conservadora no Brasil, destaca-se a Reforma Passos, no Rio de Janeiro, no início do século XX (SOUZA, 2006; SOUZA, 2007).

Por volta dos anos 1980 e 1990, o ideário da Reforma Urbana, difundido pelo movimento social, passa a ter outro sentido, agora fundamentado pelo pensamento crítico, amadurecendo uma proposta com um conteúdo mais progressista. A urbanização do país neste período, aliada ao crescimento dos problemas e dos conflitos urbanos possibilita a formação de um sentido mais emancipatório. Esta proposta se caracteriza

Como um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (objetivos auxiliares e complementares, como a coibição de especulação imobiliária, foram e são, também, muito enfatizadas) (SOUZA, 2006 p. 158).

Enfim, de acordo com Souza (2006) isto é o que diferencia a Reforma urbana de simples intervenções urbanísticas, que enfatizavam mais a funcionalidade e a estética. O aprofundamento desta perspectiva de Reforma Urbana ganhou impulso no Brasil com a elaboração de uma nova Constituição. Neste sentido, é no Brasil e não no primeiro mundo, que se consolida a sua síntese intelectual. Vale ressaltar que isso não foi privilégio exclusivo dos brasileiros, no entanto esta perspectiva revolucionária para as idéias de reforma urbana, capturada pela esquerda, ganhou visibilidade no Brasil (SOUZA, 2006 ; SOUZA, 2007).

O movimento pela reforma urbana foi um dos atores deste processo e esta luta consagrou a função social da propriedade e da cidade, num capítulo inédito na Constituição Federal de 1988 que prevê o planejamento e a gestão participativa das políticas urbanas (CARVALHO, 1998). A emenda redigida por este movimento foi bastante ampla, abrangia vários temas importantes, e na proposta inicial possuía 20 artigos, mas a mesma foi bastante reduzida e na promulgação da Constituição de 1988, o capítulo sobre a política urbana se resumiu a apenas dois artigos, o 182 e 183. O debate atual acerca da Reforma Urbana aponta para a necessidade de recriar o seu discurso retomando o espírito original dos anos 1980 e o planejamento politizado (SOUZA, 2006; SOUZA, 2007).

A Constituição promulgada em 1988 pode ser considerada um marco do período de redemocratização da sociedade brasileira. O processo constituinte foi, com efeito, acompanhado por ampla mobilização de vários setores da sociedade organizada. No seu interior surgiu o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, constituído por várias entidades representativas dos movimentos sociais, organizações não-governamentais, entidades de pesquisa e técnicos ligados à área do planejamento urbano. Este movimento teve papel destacado na elaboração e aprovação do capítulo da Política Urbana, liderando a proposta popular de emenda ao projeto então em discussão e, posteriormente, na elaboração das constituições estaduais, leis orgânicas e dos planos diretores (MARICATO, 2007, p. 70).

Vimos que ao longo do tempo os movimentos sociais vêm contribuindo significativamente para a conquista de direitos e de políticas e iniciativas que os assegurem, construindo no Brasil, uma nova ordem legal para a questão urbana a partir dos anos 1990. A luta popular pela moradia insere-se no contexto da Reforma Urbana como uma das estratégias para organizar e fortalecer o direito à cidade, entendendo a moradia como um conceito relacionado ao habitat³⁴. Esta é uma luta que ultrapassa a luta por moradia, tendo como bandeira a justiça social. Neste sentido, traz para a pauta reivindicações que envolvem o direito à saúde, educação, saneamento, transporte e geração de renda (OSÓRIO, 2010).

O cenário de luta social dos movimentos de moradia é o da retomada do processo democrático, a partir da década de 1980. Considerados como um dos fatores fundamentais no enfrentamento da questão urbana, estes movimentos, “atuaram no desenvolvimento de propostas e de reivindicações junto ao poder público, em ações diretas de ocupação de imóveis, na resistência e despejo e reintegração de posse, ou ainda como um dos agentes participantes nos novos programas nacionais” (RODRIGUES & BARBOSA, 2010 p. 23).

Diferentes foram as formas de expressão dos movimentos de moradia no âmbito local:

Movimentos de favelas originários da luta por água, energia elétrica e taxas sociais dos anos 1970, e da resistência contra as remoções, que avançaram para reivindicações por instrumentos de garantia de posse da terra e pela urbanização das áreas;

Movimentos dos sem teto, por terra e casa;

Movimentos e associações de moradores que lutam por projetos de mutirões habitacionais;

Movimentos de loteamentos clandestinos, que lutam pela regularização dos loteamentos, urbanização e serviços urbanos;

Movimentos de moradores de cortiços, nascidos também das lutas por água, luz e taxas sociais, e da luta contra os despejos violentos e as péssimas condições das habitações, e que passaram a reivindicar projetos habitacionais nas áreas centrais das cidades;

Movimentos por Moradia das áreas centrais da cidade;

Movimentos dos mutuários do Sistema Financeiro de Habitação (PAZ E TABOADA, 2010, p. 63)

Estas iniciativas de grandes e numerosas ocupações de terra nas periferias das metrópoles, inicialmente restritas ao âmbito local e somadas ao aprofundamento da crítica à política

³⁴ “A moradia é uma necessidade básica do ser humano e deve apresentar adequação para abrigar, permitir acesso e ocupação. Neste sentido, uma habitação adequada deve constar de um espaço protegido das intempéries, com condições favoráveis de salubridade, privacidade e segurança. Entendendo a moradia como um conceito relacionado ao habitat, sua localização espacial, especialmente no espaço urbano, deve ter acesso a serviços de infra-estrutura e saneamento básico e amenidades, tais como proximidade de escolas, comércio, postos de saúde, equipamentos urbanos de lazer e sociabilidade, dentre outros” (OLIVEIRA, 2009, pp. 12,13)

habitacional oficial do governo federal³⁵, a partir da segunda metade da década de 1980 foram se articulando às agendas de reivindicação mais amplas e adquirindo um caráter nacional, defendendo não só a questão da moradia, mas também o direito à cidade. Podem ser destacadas algumas experiências significativas, que colocaram em evidência o movimento de moradia e marcaram o início de uma articulação nacional e a mobilização pelo projeto de lei de iniciativa popular do Fundo Nacional de Moradia Popular: as experiências das Caravanas de Brasília, a partir de 1988 e a realização do I Seminário Nacional de Moradia Popular, realizado pelo Conselho Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, em São Paulo (RODRIGUES & BARBOSA, 2010).

Outro fator muito importante para o incremento da luta pela moradia foi a eleição de administrações municipais democráticas e populares em diversos pontos do país, o que associado às mudanças no papel dos municípios, a partir do novo desenho federativo previsto na Constituição de 1988, garantiu-lhes mais autonomia na condução das políticas sociais, o que foi particularmente relevante para a política de habitação. O aumento da participação dos municípios na formulação e execução de políticas habitacionais, trouxe para os movimentos populares novas frentes de luta e suas ações passaram a acontecer em parceria com poder local (RODRIGUES & BARBOSA, 2010).

O Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU, ganha destaque neste processo. Foi organizado no período da Constituinte, em 1987. Durante este tempo, tem desempenhado um importante papel no sentido de estimular a participação social nos diferentes espaços de controle e formulação de políticas públicas, capacitar lideranças sociais e discutir planos diretores democráticos. A maior conquista deste fórum é o Estatuto da Cidade. Mas o que é o FNRU?

[...] É um grupo de organizações brasileiras que lutam por cidades melhores para todos nós. São movimentos populares, associações de classe, ONGs e instituições de pesquisa que querem promover a Reforma Urbana. O que isso quer dizer? Significa que precisamos lutar por políticas que garantam direitos básicos de todos, como moradia de qualidade, água e saneamento, transporte acessível e eficiente [...] (FNRU, 2010).

O FNRU já está presente em todas as regiões do país, e o seu trabalho é no sentido de mobilizar pessoas e entidades para lutar contra o caráter injusto de nossas cidades. São três os princípios norteadores do trabalho do FNRU:

³⁵ A crítica à política nacional, na época era marcada pela exclusão das famílias mais pobres e pela dificuldade de acesso aos seus recursos (RODRIGUES & BARBOSA, 2010 p. 23)

O primeiro deles é o Direito à Cidade. Achamos que todos os moradores das cidades têm direito à moradia digna, aos meios de subsistência, ao saneamento ambiental, a saúde e educação, ao transporte público e à alimentação, ao trabalho, ao lazer e à informação. Para que isso tudo aconteça na prática, nós focamos em nosso segundo princípio, a Gestão Democrática das Cidades. Ou seja, os cidadãos têm que participar das decisões fundamentais para o futuro das cidades. As prefeituras e Câmaras de Vereadores devem abrir o diálogo com a sociedade antes de decidir os destinos da cidade. Nosso terceiro princípio tem a ver com os outros dois: acreditamos na Função Social da Cidade e da Propriedade. O espaço das cidades tem que servir, antes de tudo, aos interesses coletivos das grandes majorias. (FNRU, 2010).

As principais bandeiras de luta do Fórum envolvem, sobretudo, as reivindicações por recursos para o FNHIS e o fim dos despejos forçados. Das experiências realizadas, destaca-se uma grande Marcha da Reforma Urbana em Brasília, que aconteceu em agosto de 2005, onde se garantiu um encontro com o presidente Lula e vários ministros. Para o FNRU, este momento representou um passo muito importante para a realização do sonho de cidades mais justas, democráticas e sustentáveis para a sociedade brasileira (FNRU, 2010)

Quatro movimentos participam do Fórum, articulando a luta pelo direito à moradia e o direito à cidade e que tem de fato investido em iniciativas criativas e com resultados: o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), a Central dos Movimentos Populares (CMP), a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), e a Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM. Torna-se importante discorrer brevemente sobre cada uma dessas entidades que integram o conjunto de movimentos populares em defesa da moradia digna e que tem se destacado nestas ações

O Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLN-BRASIL – foi fundado em julho de 1990, a partir do I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia. Responsabiliza-se pelo estímulo à organização e articulação, em nível nacional, dos movimentos de moradia, que já vem sendo desenvolvidos por sem-tetos, inquilinos, mutuários e ocupantes, objetivando a unificação das suas lutas pela conquista de moradia digna como direito fundamental e, conseqüentemente, garantir reformas urbanas e melhores condições de vida para a população. Está organizado em 16 estados e a principal característica das ações realizadas é a autogestão, cujas experiências mais importantes realizadas neste campo foram em Campo Grande/MS, Vila Mara/SP, Cascavel/ PR e Vila Velha/ES. (FNRU, 2010).

Toda a ação do MNLM é guiada pelos seguintes princípios:

[...] lutar contra a especulação imobiliária nas ocupações; manter espaço de politização dos ocupantes como formação para cidadania; garantir espaços de participação nas decisões através das estruturas coletivas; ressaltar a importância da preservação do meio ambiente; introduzir o debate sobre a equidade de gênero e etnia; buscar solucionar as questões relacionadas à saúde, educação e saneamento ambiental; organizar a ocupação, visando um planejamento urbanístico evitando a favelização; manter a mobilização permanente em busca de recursos públicos para viabilizar infra-estrutura necessária para cada ocupação ou projetos de produção de novas [...] (FNRU, 2010 p. sd)

A União Nacional por Moradia Popular surge concomitante a organização do FNRU, em 1987, fruto de movimento embrionário em São Paulo (União Por Moradia de São Paulo). Considerado como um dos primeiros passos para a implementação de um projeto de habitação, as ações deste movimento se iniciam com uma ampla mobilização, no sentido de realizarem várias ocupações de terra. Esta proposta teve uma grande repercussão no país e recebeu apoio das universidades e da Igreja Católica, se organizando por regiões. No ano seguinte, o grupo inicia a busca por conhecer experiências autogestionárias e vai ao Uruguai conhecer os projetos de moradia da FUCVAM, a Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda y Ayuda Mutua, baseado na construção por ajuda mútua e autogestão. Os recursos para implementação das primeiras iniciativas, que teve um projeto piloto na região do ABC paulista, foram garantidos pelo governo Federal a partir da reivindicação de uma caravana à Brasília. O início do processo de mutirão por autogestão veio na seqüência, durante a gestão de Luíza Erundina, na época no PT, na prefeitura de São Paulo (FNRU, 2010)

A partir de então o movimento ganha abrangência nacional e é reforçado pela participação de outros estados como Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná, dando origem à União Nacional por Moradia Popular. Hoje este movimento está articulado em 17 estados brasileiros. Segue os princípios da autogestão, democracia e participação popular, buscando saídas para a questão da moradia, respeitando as diferenças entre as realidades locais (FNRU, 2010).

A União Nacional por Moradia Popular defende a idéia de que só é possível garantir a participação popular se a população estiver organizada. Para mostrar força e organização, muitas vezes é preciso fazer ocupação de terras e imóveis do poder público. Mas a União considera que esta é uma estratégia de pressão e não a solução para as famílias, isso porque assim, muitas vezes, são geradas áreas sem a infra-estrutura necessária, agravando o problema das cidades (FNRU, 2010 p. sd)

A entidade mais antiga é a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM). Foi fundada no dia 17 de janeiro de 1982. Durante todo este tempo tem atuado no movimento nacional popular e comunitário, cumprindo o papel de organizar as

federações estaduais, uniões municipais, associações comunitárias, entidades de bairro e similares. Também encampa a luta em defesa da universalização da qualidade de vida, sobretudo no que se refere às questões do direito à cidade, incluindo a luta pela moradia digna, saúde, transporte, educação, meio ambiente, trabalho, igualdade de gênero e raça e democratização em todos os níveis (FNRU, 2010).

A CONAM está presente em 23 estados brasileiros e no Distrito Federal e congrega mais de 550 Entidades Municipais e 22 federações estaduais. As reivindicações da CONAM giram em torno da regularização e urbanização de favelas e atua com entidades que realizam programas de construção ou aquisição através de programas das secretarias estaduais da habitação e considera a autogestão de projetos de construção de moradias populares elemento importante no combate ao déficit, mas defende que o papel do Estado é fundamental no sentido de oferecer outras alternativas (FNRU, 2010).

De acordo com Rodrigues e Barbosa (2010) as entidades nacionais, apesar de apresentarem formas de organização e propostas diferenciadas, possuem bandeiras de luta comuns.

Foram elas que, de forma conjunta, apresentaram o primeiro Projeto de Iniciativa Popular do País dispendo sobre a criação do Fundo e Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social, com mais de um milhão de assinaturas, aprovada em 2005 pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente Lula em 2006. Tal proposta teve tanto impacto que, hoje, diversos países da América Latina possuem a iniciativa de mesma natureza (RODRIGUES & BARBOSA, 2010 p. 24)

Consolidou uma articulação entre as entidades nacionais, garantindo não só a aprovação de legislações de iniciativa popular, mas também a presença nas principais agendas de reforma urbana, por exemplo, nas Conferências Nacionais das Cidades, que são realizadas desde 2003, a cada dois anos, elegendo conselheiros representantes dos movimentos populares (RODRIGUES & BARBOSA, 2010).

E qual é, então, a pauta atual da luta pela moradia para os movimentos sociais? Rodrigues & Barbosa (2010) não negam a influência dos movimentos na conquista e implementação de marcos regulatórios, na construção do conceito e na ampliação da luta pelo direito à cidade, seja no nível nacional ou mesmo internacional, no entanto afirmam que ainda há muito a fazer para a plena implementação da principal legislação que regulamenta a política urbana, o Estatuto da Cidade. Os autores chamam a atenção para a necessidade de compreender a lei não como uma ferramenta que age por si só, mas como um instrumento a mais na mão da sociedade, que naturalmente deve estar mobilizada e organizada, para que

seja possível aliar “ferramenta institucional com a pressão política e a construção de poder popular para exigir as mudanças necessárias” (RODRIGUES & BARBOSA, 2010 p. 34).

Em suma, precisamos avançar no sentido da organização e mobilização da sociedade para o enfrentamento da questão da moradia hoje no Brasil. Neste sentido, os caminhos da institucionalização da participação popular necessitam ser analisados com mais cuidado.

2.1.3 Tecendo a teia da participação popular: os caminhos da institucionalização

Como já abordado anteriormente, uma nova configuração da gestão das políticas públicas é apresentada pela Constituição Federal de 1988. Nela ficam instituídos princípios de participação popular nos processos de tomada de decisões. É neste contexto que ocorrem também mudanças na configuração teórico-analítica e prático-política dos movimentos sociais e na relação destes com o Estado. Estes também se organizaram em federações nas três esferas de governo e em entidades representativas. A criação de institutos políticos participativos vem no sentido de romper com a tradição patrimonialista da gestão do Estado e de propiciar a participação dos cidadãos organizados, integrando espaços de discussão e negociação (DURIGUETO, 2007; ROCHA, 2009).

O surgimento de novas modalidades de administração popular mostra uma revalorização da dimensão institucional na gestão pública. Ocorreu uma expansão dos canais institucionais de participação, fruto da luta dos diferentes movimentos coletivos que se organizaram no período da constituinte e que se tornou o eixo da luta dos sujeitos coletivos pela ampliação da democracia e da cidadania (DURIGUETO, 2007). Vale acrescentar que além da luta pela democratização e publicização do Estado, o movimento social também levou para a Constituição de 1988 a necessidade de controle social, incorporando cinco dimensões: formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento das políticas públicas (MORONI, 2009)

[...] Nos anos 90, registrou-se no Brasil, uma tendência à institucionalização de canais de participação da sociedade civil e de ampliação das parcerias entre o poder público e o setor privado. Como desaguadouro das reivindicações e pressões trazidas pelos movimentos sociais, que pontuou os anos 80, a Constituição de 1988 abriu espaços para que se materializassem novas formas de mediação entre os Estado e Sociedade civil. Com isso, emergiram novos canais de interface entre Estado e sociedade, tais como: Conselhos Gestores, Orçamento Participativos, Fóruns, Câmaras Setoriais, entre outros (SILVA et al, 2009, pp. 39).

Dentre os mecanismos institucionais de participação social e diálogo entre poder público e sociedade civil conquistados, destacam-se os Conselhos de Direitos ou Conselhos Gestores de Políticas Públicas³⁶. Rocha (2009) mostra que os conselhos surgem no âmbito da gestão pública, incorporando os cidadãos e suas organizações aos processos decisórios, constituindo um novo padrão de interação entre governo e sociedade e um novo formato institucional de articulação e defesa da democratização das políticas públicas. Este espaço, de acordo com Duriguetto (2007), viabiliza a participação institucional das associações da sociedade civil³⁷.

Para Tatagiba (2002), os conselhos, instâncias obrigatórias para a gestão de políticas públicas, considerados legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para Estados e Municípios, assumem um caráter estratégico no processo de tomada de decisões, constituindo-se em peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais. Sua implementação tem como objetivo:

[...] contribuir para a continuidade do processo de criação de uma cultura democrática, baseada na participação e no controle da coisa pública, podendo significar alteração substantiva no modo de gerir a sociedade e contribuir para o processo organizativo dos setores populares. O objetivo agora é penetrar na institucionalização estatal para inscrever conquistas e direitos e interferir na própria definição e gestão das políticas sociais (DURIGUETO, 2007, p. 166, 167).

Contribuindo com este debate, Zorzal *et al* (2009) argumenta que os conselhos gestores constituem-se em espaços legítimos para canalizar as reivindicações sociais, trazendo novas perspectivas para a sociedade que passa a ser ouvida e para o Estado, pois passa a ter possibilidade de melhor direcionar as suas ações no sentido de ganhar efetividade. A principal conquista desta participação institucionalizada para ambos está na possibilidade de democratização das suas instituições, por meio do aprendizado da participação. Os autores afirmam que a análise em torno dos Conselhos Gestores está vinculada a dois grandes eixos:

³⁶ Órgãos paritários de representação governamental e não-governamental, responsáveis pela fiscalização das políticas públicas em nível da União, Estados e Municípios (DURIGUETO, 2007, p. 166)

³⁷ Estamos considerando aqui neste trabalho a noção de sociedade civil traduzida por Dagnino (2006, p. 27), compreendida por uma heterogeneidade de atores sociais (entre eles, atores conservadores), que desenvolvem formatos institucionais diversos (sindicatos, associações, redes, coalizões, mesas, fóruns) e uma grande pluralidade de projetos políticos, alguns dos quais podem ser inclusive, não civis ou pouco democratizantes. A heterogeneidade da sociedade civil é uma expressão da pluralidade política, social e cultural que acompanha o desenvolvimento histórico da América Latina;

a) O potencial que esses mecanismos trazem em si como possibilidades para ampliar a participação cidadã na discussão e decisão das políticas públicas, assim como no acompanhamento e controle do processo de implementação, cujo foco é o processo de democratização da gestão; b) o potencial para ampliar e efetivar os processos de descentralização (ZORZAL *et al* , 2009)

O que se pretende com estes espaços, de acordo com Duriguetto (2007) é transpor os limites da institucionalização estatal para inscrever conquistas e direitos em todas as dimensões da política pública, ou seja, interferir não somente no momento de implementação, mas, sobretudo, na formulação e gestão destas políticas.

No entanto, é fundamental levar em conta a seguinte questão: em que medida a dinâmica real de funcionamento dos conselhos tem permitido que os seus princípios inovadores se transformem em prática política inovadora? Para responder a esta questão é preciso considerar a escravidão e o autoritarismo social que marcou a história da sociedade brasileira, sobretudo até a década de 1980, em que a partilha do poder de governar por parte do Estado, fica comprometida. Por outro lado, a sociedade também encontra muitas dificuldades em ocupar com qualidade e efetividade esses novos canais de participação, ou seja, há vulnerabilidades nesses novos mecanismos de participação (ZORZAL *et al* , 2009).

Pautados pela agenda neoliberal, estas vulnerabilidades são derivadas do processo de globalização e Reforma do Estado e que impôs uma ressignificação ao tema da participação. Neste contexto, um dos problemas que afeta a efetividade democrática desses espaços é a falta de capacitação dos conselheiros (ZORZAL *et al* , 2009).

A sociedade civil, que nunca possuiu espaço semelhante nas instâncias de governo, desconhece, em sua grande parte, o aparato governamental. Isso faz com que os representantes não-governamentais fiquem à mercê dos técnicos da Prefeitura, dificultando o exercício da autonomia. Com relação aos representantes governamentais, muitas vezes são funcionários de terceiro escalão nomeados pelo Órgão/ Secretaria ao qual o Conselho se vincula. Com isso, eles têm dificuldades em garantir, dentro das Secretarias, o que foi decidido nas reuniões do conselho. Em outros casos, tomar decisões no calor do debate, que não são aceitas por seus superiores no órgão representado. Essas dificuldades têm levado a um intenso debate acerca do potencial de democratização desses novos equipamentos (SILVA *et al* , 2009, p. 25).

Em meio ao processo de institucionalização da participação popular, Duriguetto (2007) destaca que a década de 1990 também se torna palco de análises que descrevem um cenário de “refluxo” e “crise” dos movimentos sociais. A autora apresenta a interpretação de alguns estudiosos desse processo. Inicialmente mostra que para alguns as demandas das ações coletivas pela construção de canais institucionais de participação junto ao Estado,

provocaram um abandono de “supostos ideais revolucionários” e uma adesão a uma perspectiva reformista; outras interpretações apontaram o diálogo com as agências públicas nesses espaços como mecanismo de cooptação ou reminiscência da velha estratégia dos regimes populistas, cujas ações caracterizavam-se pelo clientelismo, corrupção e burocratismo. Além desses a autora também aponta fatores externos, e aqui destacando a crise econômica e desemprego, dependência e institucionalização das ações dos movimentos sociais através do trabalho das assessorias e ONGs.

Diferindo dessas avaliações, Duriguetto (2007) traz a interpretação de Evelina Dagnino. Segundo essa autora a chamada “crise” dos movimentos sociais está mais relacionada à mistificação do seu caráter inovador, espontâneo e autônomo e dos significados previamente atribuído às suas ações. O entendimento é que se a conjuntura mudou então também os movimentos e suas bandeiras de luta mudam, redefinindo as suas ações práticas políticas. Assim, Duriguetto (2007) constata que o que está em refluxo não são os movimentos em si, mas as suas expressões de massa e reivindicativas mais tradicionais.

Identifica-se o abandono de atitudes de confronto e de reivindicação de itens específicos pela valorização de condutas institucionais pragmáticas e propositivas, na busca de diálogo, negociação, parcerias com o Estado e busca de formas alternativas de participação do sistema de representação de interesses (DURIGUETO, 2007, p. 168)

A autora aponta a imputação aos novos sujeitos sociais de elevadas expectativas teóricas e práticas políticas muito mais do que aquilo que eles realmente eram. E quanto a estas expectativas, segundo Duriguetto (2007) a que mais se destaca é a frustração de uma esperada unidade dos movimentos e de emergência de uma atitude revolucionária, que não ocorreu. Contudo, Silva *et al* (2009) não fecha esta questão, trazendo uma visão mais otimista de que, se por um lado as instâncias de participação tem encontrado dificuldades em efetivar o seu potencial inovador no que se refere ao seu caráter, sobretudo, propositivo, por outro lado não tem faltado criatividade para a busca de soluções no sentido de fazer avançar o processo de redefinição dos padrões de elaboração e implementação das políticas públicas no Brasil.

2.2 A Questão urbana e a participação popular a partir da década de 1990: os limites políticos e institucionais para o projeto democrático-participativo

Neste milênio a questão urbana no Brasil assume novamente o centro dos debates, evidenciando problemas urbanos de diferentes ordens que traça um cenário complexo:

Desemprego, população vivendo nas ruas ou ocupando imóveis, aumento de violência, reconstrução das cidades deterioradas [...] violência contra os cidadãos civis, má qualidade dos serviços públicos prestados à população, crescimento desordenado das áreas periféricas – em grau maior que no passado, destruição da paisagem e do patrimônio arquitetônico – pela diminuição das áreas verdes e dos recursos hídricos, abandono das áreas públicas e imóveis privados em regiões centrais ou antigos bolsões industriais agora deteriorados, ocupações irregulares de todos os tipos realizados por diferentes camadas sociais, escassez de equipamentos culturais e desportivos, etc. (GOHN, 2008 p. 10).

Este cenário conforme salienta Gohn (1998) é resultado e uma das faces da questão social no Brasil caracterizada pelo aumento da pobreza, agravamento do desemprego, dificuldade de inserção no mercado de trabalho, sobretudo dos jovens, empurrando-os para as ocupações informais, ocasionando também a queda do poder aquisitivo de todas as camadas e classes sociais. A autora afirma que a lógica que perpassa este contexto é a financeira, de priorização dos ajustes fiscais, dos superávits financeiros, do acúmulo de reservas para o pagamento de juros da dívida externa, das exigências dos acordos e empréstimos internacionais etc. Esta lógica oferece as condições necessárias para a implementação das políticas públicas no país, de caráter excludente, que promovem uma modernização conservadora, onde prevalece a continuidade e a manutenção da lógica dos interesses da classe dominante. O alcance destas políticas é restritivo, priorizando como público os miseráveis, como se a pobreza pudesse ser setorializada. Logo, a implementação de políticas que assegurem direitos e de fato alterem o perfil neoliberal do Estado não é referência para os dirigentes.

Gohn (1998) afirma que toda esta problemática da cidade impulsionou a retomada reivindicatória dos movimentos sociais urbanos, criando fatores que condensam nas cidades a localização principal da questão social. Os movimentos sociais populares urbanos em geral haviam perdido visibilidade na mídia nos anos 1990 e neste momento sofrem uma modulação, atentando-se para as novas demandas sociais descritas anteriormente. No caso específico da luta pela moradia, a autora mostra que esta questão se manteve.

A nova conjuntura e as novas forças sociopolíticas em ação impactam e reconfiguram os movimentos sociais. Neste sentido, Gohn (2010) destaca que suas ações impulsionam diversas mudanças sociais e que o seu repertório de lutas demarca interesses

subjetividades e projetos de grupos sociais, dando origem a partir da década de 1990 a outras formas de organizações populares, mais institucionalizadas, como as já descritas anteriormente (Fórum Nacional de Luta pela Moradia). O Estatuto das Cidades é o resultado mais concreto e significativo da trajetória de luta pela habitação e reforma urbana.

Os últimos sete anos foram significativos para a política urbana, pois se vivenciou um contexto de mudanças, sobretudo, no que diz respeito à ampliação dos canais de gestão democrática, para cumprimento da função social da propriedade e da cidade, preconizada pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada pelo Estatuto das Cidades, consagrando o direito à cidade. Este direito, que na década de 1990 foi tema privilegiado em diversos eventos nacionais e internacionais, foi retomado no debate sob o lema “**Cidade para todos e todas com Gestão Democrática, Participativa e Controle Social**” na 4ª conferência Nacional das Cidades que se realizou em junho de 2010 em Brasília. Das garantias já obtidas, destaca-se especialmente a deliberação do Fórum Social Mundial que deu origem a Carta Mundial do Direito à Cidade, que traz em seu conteúdo dois objetivos básicos:

[...] diseminar la concepción Del Derecho a La Ciudad como un nuevo derecho humano, basado en una plataforma de reforma urbana que debe ser implantada por los países, con vistas a modificar la realidad urbana mundial mediante la construcción de ciudades justas, humanas, democráticas y sostenibles. También tiene como objetivo que el Derecho a La Ciudad sea institucionalmente reconocido como un nuevo derecho humano, ante los organismos de las Naciones Unidas (como La Agenda Hábitat, PNUD, Comisión de Derechos Humanos), y en organismos regionales (como La Organización de Estados Americanos [...]) (SAULE JUNIOR, 2008).

A Carta introduz a noção de direito coletivo, a partir do entendimento de interdependência do direito à cidade em relação aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, ambientais. É um instrumento voltado para contribuir com as lutas urbanas e estabelece como princípios:

[...] Gestão democrática da cidade; Função social da cidade; Função social da propriedade; Exercício pleno da cidadania; Igualdade e não discriminação; Proteção social de grupos e pessoas vulneráveis; Compromisso social do setor privado; Impulso a economia solidária e a políticas impositivas e progressistas [...] (CARTA MUNDIAL PELO DIREITO A CIDADE, 2004).

Nesta direção cabe perguntar: e a moradia digna, de que forma ele se estabelece enquanto um direito fundamental para a garantia do direito à cidade?

Na II Conferência dos Assentamentos Humanos (1996) os movimentos sociais participaram, embora como ouvintes, dos debates dos representantes das nações, indicando o reconhecimento, pela ONU, da sociedade organizada. A Agenda Habitat II, fruto da Conferência, estabelece o direito à moradia como direito humano.

Representa, portanto, uma conquista dos movimentos internacionais. O direito à moradia não se confunde com o direito à cidade, porém, aponta o processo e ampliação das lutas sociais (RODRIGUES, 2007 p. SD)

Esta afirmação de Rodrigues (2007) é baseada em acordos internacionais, inscritos na Agenda Habitat II, que estabelece o direito à moradia como um direito humano e representa uma conquista de movimentos internacionais, resultado da organização de movimentos no mundo inteiro reunido na II Conferência dos Assentamentos Humanos, realizada na cidade de Istambul, Turquia, em 1996. Estes movimentos acumularam forças desde 1992, quando no Fórum de ONGs e Movimentos Sociais, paralelo à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Humano (CNUMAD 92), realizada no Rio de Janeiro, conhecida como a ECO – 92, assinaram e elaboraram diversos tratados, em especial o Tratado da Questão Urbana que traz os pressupostos da cidade como direito, organizado pelos movimentos populares urbanos (RODRIGUES, 2007).

O reconhecimento do direito à moradia como direito humano incluiria o fim de despejos forçados, mas que continuam a ocorrer em todos os lugares do mundo. Na Plataforma de Direitos Humanos das Nações Unidas criam-se as “Relatorias” pelo Direito Humano à Moradia Adequada (Plataforma DHESC), com uma rede internacional que denuncia, acompanha e procura soluções para por fim aos despejos forçados, com o objetivo de garantir o direito à moradia. A Declaração Universal dos Direitos do Homem e as subseqüentes convenções e declarações, definem os “direitos individuais”, entre os quais o direito à moradia (RODRIGUES, 2007, pp)

Ressalta-se então a importância das lutas sociais na luta pela moradia digna, entendendo que esta é mais abrangente que a conquista de melhores condições de habitabilidade, ou padrão construtivo regular, enfim que se restrinja aos aspectos físicos ou mesmo ao quantitativo de unidades habitacionais construídas. O direito à moradia foi se constituindo durante todo o processo de urbanização, permeado por lutas sociais e enfrentamento por parte do Estado. Na sociedade brasileira podemos falar que atualmente estão institucionalizadas muitas reivindicações da parcela da população que sofreu os impactos deste processo. Porém nada está consumado, pois os instrumentos legais precisam ser implementados em sua forma plena e a conjuntura atual é altamente desafiadora considerando o contexto de crise.

Pensando na questão da moradia digna como um direito fundamental na garantia do direito à cidade, é fundamental refletirmos sobre a questão de que uma grande parcela da população brasileira vive em áreas irregulares e, sobretudo em péssimas condições de habitabilidade, o que retrata uma realidade urbana dividida.

A ocupação ilegal parece estabelecer e fundamentar a generalização da ilegalidade nas relações sociais. Isso quer dizer que uma proporção maior ou menor da população urbana, dependendo da especificidade de cada país, é excluída do direito à cidade e busca acesso à moradia por meio de seus próprios e precários recursos. Estas áreas, tidas como não-cidade e assumindo um caráter de invisibilidade, influencia decisivamente na formação das consciências. Incluindo o planejamento urbano modernista, que com bases funcionalistas, torna-se um instrumento de dominação ideológica, contribuindo para a consolidação de sociedade de desiguais e ocultação da cidade real e preservação das condições para a formação de um mercado imobiliário especulativo e restrito a uma minoria (MARICATO, 2007).

Esses processos revelam um quadro de contraposição nas cidades que corresponde a uma situação de exclusão territorial. Neste sentido, está presente num mesmo espaço uma minoria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias. As oportunidades de crescimento se concentram em um fragmento da cidade representada pela parcela da população mais abastada que goza de acessos diferenciados a bens e serviços, ou seja, de quem já vive melhor. É a cidade dividida entre a porção legal, rica e com infra-estrutura e a ilegal, pobre e precária. Esta diferença também intensifica os sistemas de circulação, pois a população que ocupa as áreas periféricas e que em geral são mais distantes em relação às áreas centrais precisa se deslocar e depois retornar no fim do dia. Outro problema gerado é a elevação dos preços dos imóveis e das terras das áreas mais bem infra-estruturadas (ROLNIK, 2002).

Neste sentido Rolnik (2002) alerta para a necessidade de pensar a cidade a partir de uma perspectiva global e não apenas no que é prioridade, sendo apontado enfaticamente como o caminho que oferece mais possibilidades de mudança ao quadro de exclusão territorial. A autora é enfática quando se refere a esta questão.

Aqui se demonstra então, o pressuposto básico de que o direito à cidade é compreendido no âmbito do coletivo, sendo um direito humano fundamental. É o predomínio do valor de uso da cidade. Este é inerente às pessoas que vivem nas cidades, independente se de forma passageira ou transitória. A partir da compreensão de que a cidade tem uma função social, ela precisa ser justa e igualitária, combatendo todas as formas de discriminação e segregação dos indivíduos e comunidades, seja pelo tipo ou localização de sua habitação. Neste sentido, vale ressaltar que as primeiras reflexões acerca do direito à cidade têm como marco histórico as reflexões teóricas de Lefebvre, na década de 60 (SAULE JUNIOR, 2008).

O intenso processo de urbanização, aliado ao desemprego, baixos salários, imigrações, regulação de algumas áreas urbanas resultou na falta de habitação adequada, constituindo nos assentamentos informais e isso é o retrato de um país dividido, revelando a dicotomia Cidade Formal X Cidade Informal, onde de um lado observam-se um padrão construtivo regularizado de acordo com as legislações e de outro a casa dos pobres privada do acesso aos bens, oportunidades e serviços da cidade. O não investimento em políticas públicas nesta área agrava os conflitos socioambientais da cidade (SAULE JUNIOR, 2008).

A última edição do Fórum Social Mundial realizada em fevereiro de 2009 trouxe para o debate da tenda da Reforma Urbana, o direito à cidade, onde se encontravam presentes representantes dos movimentos populares e de diferentes categorias profissionais, especialmente da área da geografia. Na palestra ministrada por David Harvey, ele afirma que o momento de crise que vivemos hoje representa mais uma crise urbana. Desde 1970, o neoliberalismo tem interrompido o processo de direito à cidade, por causa do processo de mercantilização da cidade. Diante deste quadro Harvey conclama a sociedade para empreender novas lutas pelo direito à cidade, luta esta que se propõe a transformar radicalmente este direito de forma que haja uma maior participação nos processos de transformação das cidades, valorizando mais as pessoas e não o capital (NAKANO, 2009).

Neste contexto de crise os recursos públicos estão sendo destinados para ajudar os bancos e não suprir a falta de moradia. Harvey propõe, então, a criação de um Banco de Desenvolvimento Urbano, cujos recursos se destinará ao financiamento de políticas urbanas e habitacionais fortalecendo o direito à cidades mais justas, democráticas, sustentáveis e moradias dignas (NAKANO, 2009). Concordamos com Neves (2009) quando afirma que a participação social e coletiva foi sendo modificada ao longo do tempo. O que se coloca é que se durante os anos 1980 esta participação tinha um caráter mais reivindicativo e de controle social sobre o Estado, nos anos 1990 este caráter é deslocado em virtude da confluência perversa de dois projetos políticos em disputa na sociedade e do enfrentamento entre diferentes culturas políticas. Neste contexto, vai surgindo um novo tipo de participação, cujo conteúdo é despolitizado pelo projeto neoliberal. A esse respeito, Duriguetto (2007) assinala que ocorre um ocultamento do significado democratizador da sociedade civil, passando esta a ser vista de outra forma, estando então associada ao mercado.

Assim, é preciso desvendar os ditames desta lógica capitalista que impera no Brasil e no mundo e que está inviabilizando a vida nas cidades. Para Maricato (2010) as cidades brasileiras estão caminhando para o caos. Esta é uma afirmação impactante, no entanto traz

um alerta para a necessidade urgente de continuidade da luta dos movimentos populares a fim de buscar o rompimento com este modelo de natureza estrutural (RODRIGUES & BARBOSA, 2010). Neste caso, Maricato (2010) sustenta que é necessário que os movimentos extrapolem o espaço institucional e reconquistem a sua capacidade de transformação e de ofensividade, desprendendo-se do favoritismo político, mais vivo do que nunca em nossas cidades. O movimento social existe para além do espaço público e por isso não pode enfraquecer-se enquanto movimento social, ou seja, além de ocupar os espaços institucionalizados de participação, precisa priorizar mais a sua capacidade de auto organização e de mobilização para a defesa de suas bandeiras de luta.

Neste sentido, as mudanças radicais sofridas pela sociedade latino-americana, que tensionam a sua conjuntura social, necessitam ser mais bem discutidas.

2.2.1 Dois Projetos Políticos em disputa: o projeto democrático participativo e o projeto neoliberal

A dinâmica da construção democrática no Brasil provocou um novo arranjo de forças políticas a partir do final da década de 1980 no que se refere a uma nova forma de relacionamento entre Estado e Sociedade Civil, e reposicionou os movimentos sociais urbanos. Estes assumem novos contornos no processo de diálogo e interlocução com outros atores da sociedade civil e do próprio Estado. Isso significa que passam a se relacionar mais diretamente com as agências públicas através de experiências participativas como os conselhos gestores de políticas públicas. No entanto, esta nova prática apresentou a partir da década de 1990 possibilidades, mas também limites (PINTO, 2007)

O projeto neoliberal implantado mundialmente causou uma profunda inflexão nas sociedades latino-americanas, no que se refere à reestruturação do Estado, à economia e, sobretudo, redefinindo os significados da cultura política (DAGNINO, 2004).

Com o Brasil não seria diferente, visto que se trata de um país de economia dependente. Os rumos neoliberais na década de 1990 tensionam fortemente a sua conjuntura social. Este moderno liberalismo se por um lado fragiliza o Estado nacional, restringindo a abrangência dos setores públicos, por outro lado destrói qualquer possibilidade de mobilização popular contrária à lógica de mercado em tempos de globalização financeira e especulativa. O individualismo e o egoísmo exacerbado são duas das conseqüências mais perversas do ideário neoliberal.

Para os defensores dos direitos conquistados até a década de 1980 fica posto o desafio de sua preservação a partir da década de 1990. Concomitantemente à emergência dos movimentos sociais, nos anos 1970 e 1980, e sua defesa de um projeto político democrático participativo, outro projeto se constrói utilizando o mesmo discurso de participação, porém com uma perspectiva completamente diferente.

Dagnino (2004) reconhece que no contexto da década de 1990, no processo de construção democrática no Brasil e na América Latina há uma disputa político cultural entre dois projetos políticos distintos: de um lado o projeto democrático participativo e de outro o projeto neoliberal. Segundo a autora, esta disputa apresenta os contornos de uma crise discursiva que atravessa as experiências contemporâneas de construção democrática. A constituição desta crise está no fato de que na linguagem utilizada por ambos os projetos o vocabulário é homogêneo, obscurecendo diferenças, diluindo nuances e reduzindo antagonismos.

Nesse obscurecimento se constroem sub-repticiamente os canais por onde avançam as concepções neoliberais, que passam a ocupar terrenos antes insuspeitados. Nesta disputa, na qual os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, a prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário (DAGNINO, 2004 p. 143)

A disputa entre estes projetos políticos, que origina a crise discursiva é o resultado do que Dagnino (2002) denomina de “confluência perversa”, onde em um dos pólos está o projeto democratizante, que busca o avanço democrático e foi constituído no período da resistência aos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático. No pólo oposto está o projeto neoliberal que se instalou a partir da década de 1990 em diferentes ritmos e cronologias.

A fim de discorrer um pouco sobre o que constitui a confluência perversa, é importante caracterizar melhor os dois projetos políticos em disputa. O projeto democrático participativo foi se construindo desde os anos 1980 objetivando a expansão da cidadania e o aprofundamento e alargamento da democracia, expressado na criação de espaços públicos e na participação da sociedade civil nos espaços decisórios. Esta participação aparece como uma demanda da população, que neste momento se organiza e quer ser sujeito, quer definir aquilo que diz respeito à sua vida. O marco deste processo é a Constituição de 1988 que formaliza o princípio da participação popular, resultado da luta dos setores da sociedade civil, fundamentalmente dos movimentos sociais (DAGNINO, 2004).

Dagnino (2004) destaca dois marcos importantes no percurso deste projeto. Primeiro, o fato de que com o restabelecimento da democracia formal, com eleições livres e a reorganização partidária, abriu-se a possibilidade de que este projeto pudesse ser levado para o âmbito do poder do Estado, seja no executivo ou mesmo no parlamento. Assim observam-se na década de 1990 alguns exemplos desse trânsito da sociedade civil para o Estado. Segundo, num contexto de aposta no aprofundamento da democracia, o princípio da participação da sociedade se torna característica central e distintiva deste projeto. São criados alguns espaços públicos, como por exemplo, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo, onde o compartilhamento do poder do Estado é uma possibilidade.

A partir da eleição de Collor à presidência da república em 1989, o projeto político neoliberal emerge com relativa força a partir das medidas de ajustes implantados pelo novo presidente. Neste projeto, as ações e intervenções do Estado, especialmente para garantir direitos sociais, devem ser reduzidas e transferidas para as organizações da sociedade civil (DAGNINO, 2004).

No Brasil, os avanços apresentados pela Constituição Federal de 1988, especialmente em relação aos direitos sociais, apontam para a construção de um Estado garantidor desses direitos. No entanto, esta mesma Constituição que amplia a cidadania, foi conservadora ao tratar da ordem econômica, do sistema político e da democratização da informação e da comunicação, considerados elementos fundamentais na construção de uma ordem democrática. Esta contradição que a atravessa, robustecida pelo momento histórico internacional, marcado pela ampliação e o fortalecimento das políticas neoliberais, enfraquecem todo o discurso de descentralização e participação. A partir da concepção neoliberal, a descentralização é entendida como estratégia de enfraquecimento do Estado e a participação como meio de transferir para a sociedade aquilo que é atribuição do Estado, sobretudo na área social (TEIXEIRA, 2009).

A perversidade na confluência entre o projeto democratizante e o projeto neoliberal está no fato de que apesar de se tratarem de projetos de natureza distintas e caminharem em direções antagônicas, ambos utilizam um discurso comum, ou seja, há uma identidade de propósitos no que se refere à participação da sociedade civil. Isso quer dizer que ambos defendem a participação de uma sociedade civil ativa e propositiva alicerçada nas mesmas referências: cidadania, participação e sociedade civil, porém esta é uma identidade aparente (DAGNINO, 2004).

Esta aparência é sólida e difícil de decifrar, especialmente para os atores da sociedade civil envolvidos, pois são construídas a partir de referências comuns e cujo apelo à participação é veemente, utilizando termos familiares e sedutores. Neste sentido, esta semelhança de vocabulário torna o terreno da prática política um campo minado onde a qualquer momento pode-se estar defendendo ideais do adversário. Enfim, é nisso que reside a perversidade: de uma lado a constituição de espaços públicos e o alargamento da democracia, que representa o saldo positivo da luta pela democratização e de outro a constituição de um Estado mínimo e transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil (DAGNINO, 2002; 2004).

Para entender esta confluência perversa, Dagnino (2004) nos adverte sobre a necessidade de alterar o modo de analisar o processo de construção democrática no Brasil, as relações entre Estado e sociedade civil e a problemática da construção dos espaços públicos e sua dinâmica de funcionamento. Esta questão está intimamente relacionada às matrizes culturais que orientam os projetos políticos e que conseqüentemente vão direcionar a forma de ser da vida em sociedade.

Neste sentido, entendendo que um projeto político expressa, veicula e produz significados de matrizes culturais mais amplas, Dagnino (2004) focaliza o que ela considera como características desta crise discursiva no contexto brasileiro, marcada pela disputa político cultural entre os dois projetos e pelo deslocamento de sentido de três elementos centrais – sociedade civil, participação e cidadania - e suas implicações para a política e para a democracia. Segundo a autora, se esses deslocamentos expressam e configuram uma disputa política, analisá-los irá expor os distintos projetos que esses sentidos escondem e revelam.

No que concerne à noção de sociedade civil e do que ela designa, de acordo com Dagnino (2004) constituiu-se no deslocamento mais visível, no contexto de hegemonia neoliberal, sendo entendida restritamente como sinônimo de Organizações não-governamentais ou mesmo terceiro setor. As ONGs têm mantido uma relação estreita com o Estado, sendo vistas freqüentemente como parceiras ideais pelos setores do Estado empenhados na transferência de responsabilidades.

O predomínio maciço das ONGs expressa por um lado, a difusão de um paradigma global que mantém estreitos vínculos com o modelo neoliberal, na medida em que responde às exigências dos ajustes estruturais por ele determinados. Por outro lado, com o crescente abandono de vínculos orgânicos com os movimentos sociais que as caracterizava em períodos anteriores, a autonomização política das ONGs cria uma situação peculiar na qual as organizações são responsáveis perante as

agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviços, mas não perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tampouco perante os setores sociais cujos interesses são portadoras, ou perante qualquer instância de caráter propriamente público. Por mais bem intencionadas que sejam sua atuação traduz fundamentalmente os desejos de suas equipes diretivas (DAGNINO, 2002 apud DAGNINO, 2004 p. 150).

Neste sentido, chama atenção a questão da representação/ representatividade da sociedade civil, ligadas à idéia de participação nos espaços públicos. Esta assume variadas facetas e entendimentos. Assim, muitas vezes a representatividade das ONGs nos espaços públicos expressa interesses difusos. Isso significa que esta representatividade advém mais de uma coincidência entre esses interesses do que de uma articulação explícita ou de uma relação orgânica dos portadores destes interesses e feita através de indivíduos com alta visibilidade (DAGNINO, 2004)

O deslocamento da noção de participação, ligado intimamente ao deslocamento da noção de sociedade civil, remete-se ao fato de despir o seu significado político coletivo, e radicalmente reduzir e redefinir este significado à gestão. Paralelo a este processo ocorre também a reconfiguração da sociedade civil, com ênfase no trabalho voluntário e na responsabilidade social, emergindo então a chamada participação solidária e tendo como princípio básico a perspectiva privatista e individualista, apoiando-se no terreno privado da moral. Ocorre assim a despolitização da participação. Neste sentido, o que se espera dos setores da sociedade civil é muito mais assumir funções de responsabilidade restrita à implementação e de execução de políticas públicas do que compartilhar o poder de decisão e formulação dessas políticas (DAGNINO, 2004).

A noção de cidadania é o caso mais dramático para Dagnino (2004), pois foi por meio dessa noção que o projeto participativo obteve seus maiores ganhos culturais e políticos. No entanto também houve uma apropriação neoliberal da noção de cidadania. Ao longo da década de 1980 começa a ser formulada pelos movimentos sociais a chamada cidadania ampliada ou nova cidadania. Isso no sentido de incorporar novas demandas³⁸ à luta popular, interpelando construções culturais. Esta nova cidadania consiste em

Um projeto para uma nova sociabilidade: não somente à incorporação no sistema político em sentido estrito, mas um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, inclusive novas regras para viver em sociedade (negociação de conflitos, um novo sentido de ordem pública e de responsabilidade pública, um novo

³⁸ Demandas de acesso a equipamentos urbanos como moradia, água, luz, transporte, educação, saúde, etc., e de questões como gênero, raça, etnia, etc. (DAGNINO, 2004 p. 153).

contrato social, etc.) [...] Isso implica também na constituição de uma nova dimensão pública da sociedade, em que os direitos possam se consolidar como parâmetros públicos para a interlocução, o debate e a negociação de conflitos, tornando possível a reconfiguração de uma dimensão crítica da vida social (DAGNINO, 2004, p. 154).

Esta nova cidadania apontava para o processo de constituição de sujeitos sociais ativos, dotados de capacidade de participação na definição do sistema do qual queriam ser membros, redefinindo os contornos das políticas e da sociedade. Essa concepção demonstra o reconhecimento dos direitos de cidadania por aqueles que são excluídos, afirmando sua capacidade propositiva, indicando a possibilidade de transformação radical das estruturas de relações de poder (DAGNINO, 2004).

A redefinição neoliberal de cidadania irá atacar seu potencial político e transformador. Em primeiro lugar ocorre uma redução do significado coletivo atribuído à cidadania na redefinição empreendida pelos movimentos sociais nos anos 1980, restringindo-a a um entendimento individualista. Em segundo lugar está a conexão sedutora entre cidadania e mercado, que entende como cidadão quem individualmente está integrado ao mercado, consumindo e produzindo. É uma lógica mercadológica que rege a cidadania, onde o mercado é oferecido como o que vai suprir a cidadania no contexto em que Estado se isenta progressivamente do seu papel de garantidor de direitos e começa a estimular e “ajudar” as pessoas, através de uma gama de programas³⁹, a “adquirir cidadania” (DAGNINO, 2004).

Nesta lógica, os direitos sociais conquistados desde a década de 1940, são vistos como atraso e vão sendo eliminados sob a idéia liberal de que impedem o livre funcionamento do mercado, restringindo o desenvolvimento e a modernização, transformando os cidadãos de direitos em vilões da nação (DAGNINO, 2004).

No mesmo nível de dramaticidade, encontra-se a questão da pobreza. O projeto neoliberal propõe outra forma de gestão da mesma, utilizando um forte apelo à solidariedade restrita à responsabilidade moral. A cidadania é identificada como solidariedade para com os pobres, como mera caridade, sendo esta a motivação para a emergência do terceiro setor. Neste contexto de avanço neoliberal, as políticas públicas são formuladas para o atendimento emergencial e dirigidas para determinados setores que apelam para a sobrevivência. Este público alvo das políticas não é visto como cidadãos de direitos, mas como seres humanos carentes, que deve ser atendido pela caridade pública ou privada. Há uma subordinação da

³⁹ Por exemplo, “aprender como iniciar microempresas e tornar-se qualificado para os poucos empregos ainda disponíveis (DAGNINO, 2004)

visão universalista de direitos em face da possibilidade imediata e concreta de atender a parcela da população considerada como desvalidos (DAGNINO, 2004).

A conclusão a que Dagnino (2004) chega com relação a esses deslocamentos da noção de sociedade civil, participação e cidadania, é que os mesmos estão articulados a um eixo mais amplo do projeto neoliberal, que propõe uma despolitização das três noções. Assim este projeto operaria com uma concepção de Estado mínimo no sentido das responsabilidades sociais, como também com uma concepção minimalista da política e da democracia, restringindo “não apenas o espaço, a arena da política, mas seus participantes, processos, agenda e campo de ação” (DAGNINO, 2004, p. 159).

Identificar os distintos projetos políticos em disputa presentes na sociedade pode contribuir para o enfrentamento da crise discursiva descrita até aqui. Tornar transparente este conflito se coloca como alternativa eficaz, na medida em que haja uma exacerbação das diferenças entre os projetos políticos, ao mesmo tempo em que ocorra o debate aberto e o confronto claro entre eles, no sentido de permitir a exploração de dois núcleos duros do projeto participativo democratizante, quais sejam: os direitos e os espaços públicos (DAGNINO, 2004).

2.2.2 Limites e constrangimentos no funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas

As experiências de participação popular na forma de conselhos gestores aparecem como a grande novidade dos anos 1990, na gestão de políticas públicas no Brasil. Vale lembrar que o caráter inovador destas experiências fica por conta da institucionalização e expansão por diferentes áreas temáticas e níveis de governo. Fruto de demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país, os conselhos se multiplicaram, e representam instrumentos de expressão, representação e participação da população, possibilitando o exercício concreto da cidadania, via a democracia participativa. A principal função destes espaços é mediar a relação Estado e Sociedade (GOHN, 2000; FERRAZ, 2005).

Leis orgânicas específicas passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária entre representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil. Desde então um número crescente de estruturas colegiadas passou a ser exigência constitucional em diversos níveis da administração pública (federal, estadual e municipal). Muitas já foram criadas, a exemplo dos conselhos circunscritos às ações e aos serviços públicos (saúde, educação e cultura) e aos interesses gerais da comunidade (meio ambiente, defesa do

consumidor, patrimônio histórico cultural), assim como aos interesses de grupos e camadas sociais específicas como, crianças e adolescentes, idosos, mulheres etc (GOHN, 2000, p. 177).

A legislação brasileira que está, em vigor desde 1996, vincula o recebimento de recursos destinados às áreas sociais no âmbito municipal à criação de conselhos, o que provocou um “boom” do surgimento destas instâncias participativas. O Brasil se tornou um dos principais laboratórios de experiências e análise de participação social na gestão pública, tendo em vista a proliferação desses arranjos participativos (CÔRTEZ, 2009; GOHN, 2000).

Nesta direção, Zorzal *et al* (2009) nos mostra que o diálogo direto entre a sociedade civil e Estado no sentido de formular e implementar coletivamente políticas públicas nunca foi possível, por isso a partir da década de 1990, esta canalização das reivindicações sociais para o espaço dos conselhos traz novas perspectivas para a sociedade. No entanto, Gohn (2000) ressalva que mesmo que a legislação tenha incluído os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, e constituí-los como novos atores deliberativos e paritários, ocorre uma reafirmação do seu caráter apenas consultivo, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, enfraquecendo o seu poder de decisão ou deliberação.

A lei vinculou-os ao Poder Executivo do Município, como órgãos auxiliares da gestão pública. É preciso, portanto, que se reafirme em todas as instâncias, seu caráter essencialmente deliberativo, já que a opinião apenas não basta. Nos municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, e não atendendo minimamente aos objetivos de controle e fiscalização dos negócios públicos (GOHN, 2000, p. 178)

Os conselhos são espaços legítimos de representação e neste caso, a fim de equilibrar as decisões, a legislação impõe o respeito ao princípio da paridade entre Estado e Sociedade, no que se refere à composição dos conselhos, oportunizando uma representação proporcional tanto governamental quanto da sociedade civil. No entanto, mesmo que garantida e formalizada juridicamente a igualdade numérica entre sociedade e governo, ela não é suficiente para garantir o equilíbrio das decisões (TATAGIBA, 2002).

No que se refere à paridade, Gohn (2000) também faz uma ressalva, argumentando ser preciso ter muita cautela para que esta não seja vista apenas como uma questão numérica, mas, por exemplo, como uma condição de certa igualdade no acesso à informação e disponibilidade de tempo. Isso porque, segundo a autora a disparidade de condições de

participação entre os representantes do poder público e os representantes eleitos pela sociedade civil é grande.

Os primeiros trabalham nas atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal/remunerado, tem acesso aos dados e informações, têm infra-estrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrática. Ou seja, têm o que os representantes da sociedade civil não têm (pela lei os conselheiros municipais não são remunerados e nem contam com estrutura administrativa própria). Faltam cursos ou capacitação aos conselheiros de forma que a participação seja qualificada em termos, por exemplo, da elaboração e gestão das políticas públicas; não há parâmetros que fortaleçam a interlocução entre os representantes da sociedade civil e os representantes do governo. É preciso entender o espaço da política para que se possa fiscalizar e também propor políticas; é preciso capacitação ampla que possibilite a todos os membros do conselho uma visão geral da política e da administração. Usualmente eles atuam em porções fragmentadas, que não se articulam (em suas estruturas) sequer com as outras áreas ou conselhos da administração pública (GOHN, 2000, p. 180, 181).

Nesta direção Ferraz (2009) argumenta então que é preciso considerar as vulnerabilidades nesses novos mecanismos de participação que impõe limites⁴⁰ ao seu funcionamento. Esses limites aparecem no cotidiano do conselho, ou seja, se circunscrevem ao modo como operam e à correlação de forças existentes nesses espaços. Esta realidade é decorrente dos desvios semânticos da participação, que por sua vez, derivam dos impactos da sobreposição dos processos de globalização e de Reforma do Estado efetuados sob o signo da agenda neoliberal que traz múltiplos significados ao tema da participação. Neste contexto, a autora argumenta que o potencial para a transformação existente nessas arenas de conflitos fica comprometido, dificultando tanto o processo de mudanças de direção da expansão e aprofundamento da democracia brasileira, quanto à constituição de novas modalidades de resistência à dominação e construção de alternativas de poder (FERRAZ, 2009).

O que se observa é que existe uma série de dificuldades para assegurar a participação democrática nestes espaços, e isto se torna ainda mais difícil porque existem dois modelos de democracia disputando o formato destes espaços, disputando como estes espaços vão funcionar, a sua organização, disputando até a própria concepção dos atores que compõem estes espaços, ou seja, a própria sociedade civil tanto tem concepções mais conservadoras e mais restritivas de democracia, portanto neoliberais, como tem concepções mais avançadas, progressistas e democrático-participativas, configurando a confluência perversa,

⁴⁰ Tatagiba (2002) utiliza também o termo constrangimentos.

tratada por Evelina Dagnino. É tudo isto que vai dar o tom de como estes novos arranjos vão funcionar e de como a sociedade civil vai ocupar estes espaços (FERRAZ, 2005)

Dentro deste contexto, destacamos as principais variáveis que se relacionam aos constrangimentos para a existência de uma relação mais simétrica entre Estado e Sociedade: “a) a dificuldade dos atores, tanto governamentais quanto não-governamentais, em lidar com a pluralidade, b) a relação conselheiro entidade; e c) a qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções” (TATAGIBA, 2002, p. 57). Complementando esta questão, de acordo com Ferraz (2005) outras dificuldades aparecem no cotidiano dos conselhos, que se colocam também como entraves ao seu funcionamento e esvaziamento físico e político destas instâncias, como por exemplo, a definição da pauta das reuniões feita de forma autoritária e sem antecedência, as convocações que não chegam aos conselheiros, a dificuldade em realizar reuniões, o poder e a capacidade de convencimento de quem está coordenando, de quem está na secretaria e de quem é técnico.

Este processo de esvaziamento é colocado por Ferraz (2005) como evidência de uma concepção democrática elitista e restrita a orientar o funcionamento dos conselhos, em que o processamento das decisões ocorre de maneira tradicional, reforçando a exclusão política de movimentos sociais e entidades representativas da sociedade civil.

Fica posto aqui o grande desafio da dinâmica representativa dos Conselhos a ser enfrentado por esses movimentos e organizações. Isto porque, estes novos espaços de representação, expressão, tematização das questões sociais, formulação e disputa configurado pelos conselhos, sob a égide neoliberal, foram reconfigurados de modo a conter as mobilizações e o ímpeto para a participação de boa parte desses movimentos, pois estes passam a sobrecarregar os seus membros e suas lideranças com responsabilidades na representação dos seus movimentos e entidades nos espaços de participação, exigindo-lhes capacitação técnica para o acompanhamento da discussão dos temas postos em pauta. Então, o duplo desafio imposto aos movimentos sociais nesta direção, é a manutenção da organização e mobilização das bases societárias ao mesmo tempo em que precisam estar presentes e intervir nesses espaços (FERRAZ, 2005)

3. A URBANIZAÇÃO DA CIDADE DE VITÓRIA E OS SEUS IMPACTOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E SOBRE A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO

O município de Vitória/ ES, seguindo o panorama nacional, vem ao longo dos anos tendo as encostas de seus morros, manguezais e outras áreas de proteção ambiental ocupadas de forma irregular e clandestina. Essa foi a estratégia encontrada pela população de baixa renda para habitar a cidade. Atualmente, mais de 8.000 famílias estão adensadas na periferia e morros da capital, sem acesso à infra-estrutura, vivendo sem dignidade, tendo expropriado o direito constitucional e humano à moradia digna. As dificuldades vão desde a falta de espaço para morar e de condições para aquisição de imóvel, à debilidade dos padrões construtivos, ausência de infra-estrutura urbana, ilegalidade na ocupação da terra e destruição dos recursos naturais (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2003)

Em decorrência dos chamados grandes projetos industriais⁴¹ a cidade de Vitória cresceu de forma acelerada, sofrendo inchaço populacional, agravando ainda mais a situação de desigualdade social. Este crescimento tão rápido comprometeu a vida na cidade. Vitória não estava preparada para receber um fluxo intenso de pessoas e o estado não tinha condições de prover a infra-estrutura necessária para os novos habitantes. O desafio diário de quem não tem um teto ou que a todo custo tenta construí-lo seguiu o caminho da ocupação desordenada e da falta de planejamento, provocando a segregação sócio espacial que hoje toma conta da cidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2003).

A busca na história pelas origens e pela evolução da urbanização da cidade de Vitória permitirá conhecer e analisar este processo, a fim de compreender a construção da política de habitação no município e o envolvimento da população neste processo, bem como as implicações para a participação democrática. Recorrer à história pode ser um bom ponto de partida para poder quem sabe projetar um futuro que apresente possibilidades de mudanças de paradigmas na gestão da política pública de habitação no município de Vitória, de modo a atender as necessidades habitacionais da população de baixa renda da cidade.

Para tanto, discutiremos o processo de urbanização de Vitória, apresentando inicialmente os antecedentes históricos da ocupação espacial da cidade. Partiremos da descrição das ações desenvolvidas pelo governo estadual, articulando com a realidade nacional que

⁴¹ Esta temática será mais bem trabalhada e contextualizada no item 3.2 deste capítulo.

possibilitou que a capital se tornasse um atrativo para investimentos privados na terra urbana. Esta organização do espaço, que se inicia no século XVI, segue até a década de 1970, do século XX, período em que a economia do estado do Espírito Santo estava totalmente centrada no café, com a produção concentrada no campo e o comércio em Vitória. Após a década de 1970, ocorrem mudanças profundas no processo de urbanização da cidade (MARCHEZINI, 2006).

A questão do desenvolvimento urbano capixaba e especialmente da cidade de Vitória está diretamente vinculada ao processo de desenvolvimento econômico capixaba. Em termos históricos, registra-se ao longo do tempo, que este desenvolvimento pode ser dividido em três fases distintas, conhecidas como “ciclos do desenvolvimento econômico” (MAGALHÃES E RIBEIRO, 2009).

O primeiro ciclo ocorreu entre meados do século XIX e a década de 1950. Caracterizado pela forte influência da atividade agroexportadora cafeeira na economia. A produção do café acontecia em pequenas propriedades de base familiar e se disseminou por todo o estado. Durante esta fase a economia local foi extremamente dependente das oscilações no mercado cafeeiro (MAGALHÃES E RIBEIRO, 2009).

O segundo ciclo tem início na década de 1960 e de acordo com Magalhães e Ribeiro (2009) estava baseado na diversificação da base produtiva, já que nesta época a participação da cafeicultura na economia estadual sofreu uma forte redução, incentivada pelo Governo Federal através de um programa de erradicação do café. Estes autores afirmam que ao final da década de 1950, um terço da renda gerada no Espírito Santo e mais de 40 % das suas receitas tributárias eram provenientes da produção do café. Este cenário, associado ao fato de 75% dos estabelecimentos rurais serem destinados à atividade cafeeira e as principais atividades urbanas desse período serem voltadas para a comercialização e o beneficiamento do café, fez com que as crises do preço do café, na época, contraíssem consideravelmente a renda de boa parte da população.

Com o crescimento da industrialização neste período, destaca-se a implantação do Porto de Tubarão, em Vitória, e das duas primeiras usinas de pelotização de minério de ferro da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). Apesar deste crescimento e da implantação desses grandes empreendimentos, a dinamização da estrutura industrial foi pouco expressiva, pois ainda predominavam os pequenos empreendimentos no estado. A diversificação industrial

só vai se tornar mais significativa a partir do projeto governamental denominado “Grandes Projetos”, no período entre 1975 e 1985, que por meio de capital estatal e estrangeiro, visou a instalação e a expansão de grandes unidades industriais focadas na produção para a exportação. Os principais setores que se desenvolveram neste período são: Papel e Celulose, o setor de Extração Mineral e o setor Metalúrgico (MAGALHÃES E RIBEIRO, 2009).

A década de 1990 em diante corresponde assim ao terceiro ciclo do desenvolvimento, marcado pelo crescimento do setor do petróleo. Neste período registra-se a descoberta de campos terrestres e marítimos que trouxeram um novo ânimo ao ciclo de industrialização do Espírito Santo. No entanto, este impulso foi interrompido por uma crise ética e moral no quadro político – institucional do Estado entre 1990 e 2002 que repercutiu negativamente sobre sua economia e sociedade (MAGALHÃES E RIBEIRO, 2009).

É a partir do segundo ciclo de desenvolvimento que estaremos discorrendo sobre os processos de urbanização da cidade de Vitória, descrevendo as mudanças profundas na economia e na política do estado do Espírito Santo, particularizando a realidade de Vitória. Em seguida serão destacados os elementos desta evolução que influenciaram na organização dos movimentos populares e na construção de uma política de habitação, descrevendo as intervenções do Estado no sentido de impulsionar essas mudanças e de lidar, posteriormente, com os problemas sociais e ambientais gerados.

3.1 A expansão urbana da cidade de Vitória: até a década de 1950 uma base econômica apoiada no café

A história mostra que a ocupação de Vitória se inicia no século XVI, com a sua fundação oficial em 08 de setembro de 1551. No entanto, durante décadas registra-se uma ocupação mínima do seu território, já que o Espírito Santo, favorecido pela posição geográfica, tornou-se um escudo natural de proteção às riquezas do estado vizinho, Minas Gerais (MARTINUZZO, 2002).

Os primeiros investimentos na urbanização do município de Vitória, segundo Campos Júnior (1996), resultam da atuação do governo do estado, que promoveu a expansão urbana associada à comercialização de lotes. O autor mostra que essas intervenções na promoção urbana a cargo do governo do estado se justificaram pelo baixo poder de acumulação da

região produtiva de Vitória, que não possibilitou as inversões de excedentes na Capital que a dinamizasse a ponto de tornar atrativo o investimento privado na terra urbana.



Fotografia 1 – A Cidade de Vitória numa gravura do século XIX)
Fonte: VITÓRIA, 2010

O registro histórico da evolução da ocupação urbana de Vitória mostra que entre o final do século XIX e início do século XX, período que compreende a primeira década da República, se caracteriza pela realização de numerosas obras. Várias tentativas de planejar a ocupação do território foram feitas, e o projeto conhecido como Novo Arrabalde⁴² é considerado a maior delas retratado na figura à seguir (MARTINUZZO, 2002).

⁴² Foi o primeiro Plano de Urbanização da Cidade, elaborado pelo engenheiro sanitarista carioca Saturnino de Brito, sob encomenda do então presidente do Estado, Muniz Freire. Outra forma de organização do crescimento da ocupação urbana no município foi o Plano Agache, que abrangia toda a área urbana do município, e foi elaborado pela empresa ETUC, contratada por meio de carta-convite no governo do Prefeito Municipal Henrique Novaes. Estes planos definiam um novo traçado para o sistema viário básico e serviam como referência para os dispositivos legais que normatizaram o parcelamento do solo e as novas edificações (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2003).

Arquivo



Fotografia 2 – Projeto do Novo Arrabalde 1940-1960
Fonte: VITÓRIA (2010).

No final do século XIX, entre 1892 e 1896, o governador do estado do Espírito Santo, Muniz Freire, pensando a situação da cidade de Vitória, voltou todas as suas iniciativas para construir um grande centro populoso, como primeiro passo para o desenvolvimento. Isso porque, a exemplo do que ocorria naquele momento em outras capitais do Brasil, como São Paulo e Rio de Janeiro, as cidades com imensas regiões produtoras, que estabeleciam uma ligação comercial com o mercado externo, foram as que mais se desenvolveram. A explicação para esta investida está ligada ao modelo agroexportador brasileiro, que privilegiava a exportação de produtos primários em detrimento do fortalecimento do nosso mercado interno (CAMPOS JÚNIOR, 1996).

Assim, o governo Muniz Freire pretendia concentrar as forças do comércio em algum lugar no Espírito Santo. Do ponto de vista econômico o futuro era promissor, pois se observava a expansão das lavouras cafeeiras e o aumento de suas safras. No mercado externo, nos primeiros anos da República, os preços eram crescentes, o que indicava aos governantes que deveriam investir no comércio, pois este produto se tornaria o agente promissor do progresso (CAMPOS JÚNIOR, 1996).

Nesta direção, a meta de Muniz Freire era tornar Vitória um grande centro comercial do estado, vislumbrando ampliar esta atividade, a fim de que futuramente chegasse ao nível de exercer alguma polarização com as regiões mineiras, tendo como meta concentrar o comércio do café. A principal ação era estabelecer uma ligação ferroviária, ao mesmo tempo em que seriam construídos vários pontos, buscando portos para o escoamento da produção para além do mar. Também se cogitava estabelecer a ligação ferroviária entre o Espírito Santo e Minas Gerais. Traçadas essas diretrizes faltava aparelhar a cidade para adaptar-se às transformações que estavam por vir (CAMPOS JÚNIOR, 1996).

Perseguindo as diretrizes de tornar Vitória um grande centro populoso e comercial, era preciso vencer empecilhos que limitavam sua expansão. Um deles era o condicionamento natural onde estava erguida a Capital, pois para se tornar populosa Vitória requeria novos espaços de ocupação. Outro empecilho era a questão do saneamento. As precárias condições sanitárias da cidade possibilitavam a frequência de epidemias que se alastravam facilmente. O que se observa é que, a fim de transformar Vitória numa metrópole para além de dotar a cidade de infra-estrutura adequada, era preciso oferecer condições de salubridade. Ressalta-se também que para ampliar a cidade seriam necessárias obras vultosas, como aterros e anexações de áreas do mar. Em outras palavras o interesse estava voltado para a construção de um grande centro comercial em Vitória, por isso o nome Novo Arrabalde (CAMPOS JÚNIOR, 1996).

Além de intervir no planejamento, de acordo com Campos Júnior (1996) o governo do estado deveria intervir no sentido de viabilizar seu projeto de induzir a urbanização de Vitória. No entanto, os planos de Muniz Freire no que se refere à apropriação das terras do Novo Arrabalde não se concretizaram como havia sido planejado. O que o governador não contava é que a economia do estado do Espírito Santo entrasse em crise tão cedo. O estado sai de um momento de prosperidade e enfrenta, entre 1895 a 1899, uma queda brusca em sua receita. As principais causas estavam ligadas aos efeitos da Abolição da escravatura e da estratégia montada para substituir a mão-de-obra escrava, a partir de uma política de colonização/ imigração. Os fazendeiros não conseguiram tomar nenhuma providência no sentido de *driblar* esta crise, pois o que se registra é que estes foram os mais afetados, já que não exerciam nenhuma influência sobre as decisões políticas. O resultado disso foi a falência de muitas fazendas escravistas do sul do Estado (CAMPOS JÚNIOR, 1996).

Os fazendeiros que conseguiram se manter instituíram um regime de parceria, que acabou sendo uma medida temporária. Neste caso, corriam dois riscos: de um lado, poderiam oferecer muitas vantagens ao imigrante, a fim de que abrissem mão de ser proprietário, mas estas vantagens oferecidas abreviariam a permanência de imigrantes nas fazendas, porque desta forma teriam condições de mais cedo reunirem os recursos para obter a sua própria terra. Em contrapartida, à medida que os fazendeiros oferecessem maiores vantagens aos imigrantes, seus lucros também diminuiriam o que poderia até vir a comprometer o funcionamento das fazendas (CAMPOS JÚNIOR, 1996).

Segundo, Campos Júnior (1996) esta política de incentivo à imigração no Estado, que era de âmbito nacional, começa a ser implementada a partir de 1850. A importância da imigração começa a crescer à medida que ocorrem restrições à mão-de-obra escrava na cafeicultura. Os grandes fazendeiros tinham a necessidade de que se criassem outras oportunidades que substituíssem o trabalho compulsório, caso contrário, viam a possibilidade de se privarem de mão-de-obra. Juntamente com esta realidade, os interesses dos bancos se voltavam para uma única coisa: criar outro elemento de garantia para seus capitais, que substituísse o escravo como instrumento de hipoteca. De acordo com o referido autor, estes dois interesses eram contraditórios, pois os bancos propunham que os imigrantes fossem proprietários de terra com o propósito de que a iniciativa provocasse a escassez deste bem e assim elevasse seu preço, já que precisavam de outro elemento para hipoteca. A concretização desta situação dificultaria a condução das fazendas, pois os fazendeiros perderiam a força de trabalho necessária (CAMPOS JÚNIOR, 1996)

A conclusão para este impasse foi definida de forma a beneficiar duplamente os fazendeiros e os bancos. Por um lado, o colono não se tornaria proprietário sem antes trabalhar um tempo na fazenda, o que produziria um excedente para os fazendeiros. Por outro lado, esta estratégia produziria a escassez da terra e conseqüentemente teria seu preço elevado, atendendo à necessidade de um novo elemento de hipoteca requerido pelos bancos (CAMPOS JÚNIOR, 1996).

Neste contexto, temos um estado com as finanças abaladas pela queda nas receitas e pela necessidade de resgatar os compromissos de empréstimos assumidos, o que fez com que a quase totalidade das obras iniciadas e as equipes de trabalho constituídas⁴³ por Muniz Freire fossem canceladas. Diante deste quadro, as expectativas de fluxo migratório que convergiam para Vitória não ocorreram, e a cidade não recebeu pessoas, esvaziando-se. Nesse caso, os planos de induzir um centro populoso e comercial na Capital foram modificados (CAMPOS JÚNIOR, 1996).

Martinuzzo (2002) mostra que somente após o fomento da imigração europeia para a substituição da mão-de-obra escrava, no final do século XIX, é que o estado do Espírito Santo entra em um novo patamar de desenvolvimento e Vitória passa a ter relevância no cenário político, econômico e administrativo capixaba.

⁴³ Construção de ferrovias Vitória e Minas Gerais, Melhoramentos do porto Extinção, da Comissão de melhoramentos da Capital, hospital da Praia do Suá (CAMPOS JÚNIOR, 1996)

A arrecadação só volta a crescer no ano de 1908. Neste período quem assume o governo do estado é Jerônimo Monteiro e permanece no comando até 1912. Nesta época todas as intervenções no sentido de prolongamento da Capital, apresentam um novo vetor de crescimento e sua ocupação esteve voltada para o centro de Vitória ao invés de construir um Novo Arrabalde (CAMPOS JÚNIOR, 1996)

Isto significa que, devido a fatores externos aos limites territoriais, mesmo com todo o planejamento realizado, as ações não foram suficientes para conter a forma desordenada com que ocorreu o crescimento do município e a ocupação da ilha principal (VITÓRIA, 2010).

O projeto Novo Arrabalde que representava a possibilidade de um processo de ocupação ordenada, e que objetivava a expansão urbana de Vitória com condições adequadas de salubridade, a partir de uma concepção higienista, não garantiu uma ocupação imediata. A área planejada para ocupação deste projeto, só foi ocupada de forma tímida e gradativa ao restante da malha urbana em 1920 (MARCHEZINI, 2006).

A expansão da Vila de Vitória ocorreu em direção a Santo Antônio e ao norte, fazendo surgir os bairros de Jucutuquara, Praia do Suá e Praia do Canto (VITÓRIA, 2010). Vejam, portanto que o crescimento de Vitória muda sua direção, apontando então para a ocupação dos espaços centrais da ilha. Campos Júnior (1996) conta que isto ocorreu durante o governo de Jerônimo Monteiro (1908 – 1912). As áreas alagadas do Campinho, depois de aterradas, foram urbanizadas e deram lugar a uma nova frente de ocupação *“Neste local foram construídos um parque e 28 casas para venda a funcionários públicos durante a citada administração”* (CAMPOS JÚNIOR, 1996, p. 180). A fotografia a seguir mostra a área em questão.

Arquivo



Fotografia 3 – Parte da área do Campinho depois de aterrada (1900-1940)
Fonte: VITÓRIA, 2010

As obras fundamentais para a formação do tecido urbano neste período são as seguintes:

Aterro do mangue do Campinho – atual região do Parque Moscoso – concluído em 1912; Obras de aparelhamento do Porto de Vitória que possibilitaram a exportação de café, neste momento já o principal produto da economia capixaba; Renovação do núcleo antigo da cidade através da retificação e ampliação de vias, dos serviços de água drenagem e limpeza pública; Aterros nas regiões do bairro São João, Ilha de Santa Maria e Jucutuquara nos anos 20; Implantação do projeto "Novo Arrabalde", de Saturnino de Brito, ampliando em cinco vezes a área da cidade; Melhoria nas estradas de Jucutuquara, Bomba e Goiabeiras; Instalação do bonde elétrico, com a ampliação da linha ligando Santo Antônio até a Praia do Suá e implantação da linha circular ligando a cidade alta à baixa; Construção da ponte Florentino Avidos, possibilitando a ligação de Vitória à Ilha do Príncipe e ao Continente. Com estas obras, principalmente os aterros, a cidade adquire novas feições e diferentes contornos. São eliminadas praias e enseadas e são ligados ilhas e afloramentos rochosos, modificando os limites da cidade com o mar (VITÓRIA, 2010).

Segundo Marchezini (2006) o processo de urbanização da cidade de Vitória se particularizava em relação a outros grandes centros do país principalmente pela importância da pequena propriedade e do trabalho familiar no cultivo do café, atrelado ao comércio. A autora afirma que com exceção da existência da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e da Companhia Ferro e Aço, empresas que estavam instaladas no Espírito Santo e localizadas na Grande Vitória, o restante da economia do Espírito Santo girava em torno do café. Havia então uma extrema concentração de renda num só produto em um único espaço geográfico.

Assim, até a década de 1950 o Espírito Santo contava com uma população predominantemente rural e fundada sobre uma economia totalmente centrada no café. Em Vitória este período marca a ocupação da área onde hoje se situam os bairros Romão, Forte São João, Itararé, Morro Gurigica, ilha de Santa Maria, Monte Belo e Morro do São José (VITÓRIA, 2010).

A ocupação urbana avança sobre o mar com aterros que vão da Avenida Capixaba (Esplanada) até Bento Ferreira. Daí cresce até o canal da Passagem, ocupando espaços entre Maruípe e o Novo Arrabalde. Verifica-se, também, a ocupação das encostas do maciço central na região de Santo Antônio com a formação do bairro de Santa Tereza (VITÓRIA, ACESSO EM 12 DE JANEIRO DE 2010).

Nesta direção, Carlos (2007) afirma que desde o início do século XX, a cafeicultura representava tanto o núcleo da economia agroexportadora no Espírito Santo como a integração entre Estado e mercado nacional. Todos os recursos utilizados para a manutenção do aparelho governamental e para os serviços oficiais, quase que em sua totalidade provinham da monocultura do café. A autora mostra que a partir da década de 1960, houve uma intervenção da política econômica federal.

Esta política tanto acabou com as lavouras de café existentes como desestimulou o surgimento de novas lavouras, provocando a crise do café, que repercutiu em todos os setores provocando uma redução imediata da renda interna. Ao produtor, não restava outra alternativa, a não ser aceitar esta política, que segundo Carlos (2007) significou a erradicação de 180 milhões de pés de café. O resultado disso foi o desemprego de cerca de 60 mil trabalhadores diretos, e atingindo também um contingente de dependentes de aproximadamente 200 mil habitantes. É no contexto desta crise que se processam as mudanças no caráter rural do Espírito Santo, marcado pelo deslocamento da base produtiva do campo para a cidade. A partir de então começam a aparecer de forma mais intensa os graves problemas da urbanização de Vitória, pois a Grande Vitória vai vivenciar um cenário de grande concentração urbana (CARLOS, 2007; MARTINUZZO, 2002; CAMPOS JÚNIOR, 1996).

3.2 Deslocamento da base produtiva do campo para a cidade: a concentração urbana da cidade de Vitória

Até a década de 1950, Siqueira (2009) mostra que o estado do Espírito Santo não possuía uma infra-estrutura disponível que viabilizasse condições de crescimento e maior integração nacional, o que agravava a situação de isolamento em que o Estado se encontrava em relação às demais regiões brasileiras, tanto no que se refere à economia, que era estagnada e com baixos índices de crescimento, quanto ao grau de industrialização que era inexpressivo e intimamente ligado à transformação de produtos primários.

O café era produzido no campo. Uma ponta do circuito da produção situava-se na cidade, que fazia o beneficiamento e a comercialização do produto, e Vitória se destacava nesta atividade. O outro extremo deste circuito tinha como fim o mercado externo. Vale ressaltar que o peso das decisões políticas do Estado estava concentrado principalmente nos comerciantes de café (atacadistas e exportadores) e comerciantes em geral, que estavam em Vitória. Este grupo via a agricultura como “atrasada”, ou seja, um entrave para o desenvolvimento. Neste sentido, paralelo à atividade agrícola, as grandes indústrias do país, principalmente de São Paulo, buscavam novos mercados e o objetivo era modernizar o campo, tanto fazendo o uso de novas técnicas (máquinas e insumos), quanto promovendo mudanças nas relações de trabalho, fazendo com que os trabalhadores pudessem aspirar a qualquer alternativa de progresso (MARCHEZINI, 2006).

Marchezini (2006) nos lembra que no Espírito Santo, as mudanças que ocorreram no campo e que conferem características diferentes à economia capixaba, não foram imediatas e nem ocorreram pelo intenso emprego de máquinas, pois o café aqui era plantado sem nenhuma técnica, era velho e de baixa produtividade. Associado a isso, a partir de 1956 houve uma crise nos preços internacionais do produto. A autora afirma que é no contexto desta crise, pela forma “atrasada” do cultivo do café e pelos preços internacionais do produto desfavoráveis, que começam a ocorrer mudanças na agricultura capixaba. Os produtores vão buscar alternativas para solucionar este problema e a partir de então o café dá lugar à pecuária, ao reflorestamento e à cana-de-açúcar, que resultou em concentração fundiária e mudanças nas relações de trabalho.

Outras regiões brasileiras, compartilhavam da mesma realidade do Espírito Santo: estreita base industrial e dependência do modelo agrário-exportador. No caso capixaba, isso se dava principalmente pela sua dependência em relação à arcaica economia cafeeira, que direcionava a estrutura econômica da lavoura ao beneficiamento, envolvendo transporte, armazenamento e exportação.

Com um grau de industrialização insignificante e, intimamente ligado à transformação de produtos primários, o estado capixaba aliava a inexpressividade do crescimento industrial, a precariedade das ligações viárias com outras regiões geoeconômicas do país, a insuficiência da oferta de energia elétrica e a limitação do mercado consumidor. Essa situação limitava as perspectivas de recursos tributários do governo local, limitando também sua ação investidora (SIQUEIRA, 2009, p. 4).

Siqueira (2009) também destaca a importância do porto de Vitória como um grande exportador da produção cafeeira do estado capixaba e mineiro. Esta dinâmica ampliava o seu movimento comercial com a exportação de minério de ferro.

O porto de Vitória passou a ser o escoadouro natural do minério extraído em Itabira (interior de Minas Gerais), pela CVRD (Companhia Vale do Rio Doce). A exportação do minério foi um fator decisivo para a expansão inicial do porto de Vitória e para que, o mesmo, atingisse maior repercussão como porto internacional, embora fosse considerado internacionalmente como simples porto cafeeiro. Este fato viria consolidar, em Vitória, a realização da antiga aspiração de colocar o porto como veículo de escoamento da produção de Minas Gerais, por um corredor de exportação (SIQUEIRA, 2009, p. 5).

A partir da década de 1960, a economia do Espírito Santo vai se transformar intensamente. Inicia-se um processo de modernização do campo, apoiada na política de erradicação do café, a estrutura econômica do Estado segue novos rumos, se direcionando para o padrão

industrial. Além de representar um marco inicial da modernização, esta inflexão na economia promoveu também a expansão das relações capitalistas no Espírito Santo, o que estreitou os laços para uma maior integração econômica no contexto nacional e internacional, adquirindo um novo perfil no quadro regional nacional, sendo considerado como pólo de expansão industrial e portuária (SIQUEIRA, 2009).

É, então, no período compreendido pelas décadas de 1960 e 1970, que ocorre uma forte mudança no eixo da economia capixaba, que passou da monocultura cafeeira difusa no interior do Estado para a produção industrial, concentrada na Região Metropolitana de Vitória. A explicação para esta mudança está ligada principalmente ao fato de que o Estado do Espírito Santo por possuir uma posição geográfica privilegiada, localizando-se próximo aos centros mais dinâmicos, consumidores e desenvolvidos do país, pelo seu complexo portuário, interligado a um sistema de rodovias, ferrovias e aeroporto tornou-se uma excelente opção de investimentos e um importante centro de logística no Brasil (VITÓRIA, 2010. <http://www.vitoria.es.gov.br/negocios/investe.htm>).

É através da industrialização que o Estado vai agir, com a perspectiva de garantir a reestruturação e o dinamismo da economia estadual, esperando com isso superar o grande “atraso” relativo que separava o Espírito Santo das demais regiões desenvolvidas do país. Então, o estado passaria por uma modernização de sua economia, por meio do apoio dos grandes empreendimentos voltados para a exportação, que estava diretamente aliada ao Porto de Vitória. O novo ciclo de desenvolvimento encontra raízes nesta evolução econômica, representada, principalmente, pelo desenvolvimento das atividades de exportação do complexo portuário Vitória/Tubarão (SIQUEIRA, 2009).

Foi uma transformação sem precedentes na história da economia espírito-santense no início da década de 70. O estado era agrário, cuja principal característica era a predominância do setor primário, representado pela monocultura cafeeira. A partir de então, inicia-se um processo de instalação de grandes plantas industriais, como a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), a Samarco Mineradora, a Aracruz Celulose, a Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), a Braspérula, entre outras. Amparado por um processo de industrialização, o Espírito Santo apresentou uma economia cada vez mais diversificada e integrada, mudando o seu padrão econômico para o complexo industrial-exportador e importador. Esta mudança redefiniu o entorno da cidade de Vitória, deslocando seu eixo para a ampliação e diversificação de uma rede de serviços ligados ao comércio exterior e à distribuição de produtos (VITÓRIA, 2010).

As cidades do Espírito Santo experimentaram uma mudança em seu panorama geral a partir da década de 1970, em função da modernização do campo que se iniciou na década anterior. Estas mudanças estão ligadas a fatores como: o rompimento dos limites das fronteiras regionais; o Espírito Santo fica mais sujeito às concorrências com os estados mais desenvolvidos; o mercado regional deixa de ser um domínio quase que só do comerciante local; o estado vive um momento de instalação de empreendimentos de fora do estado, tanto do setor industrial, quanto de prestação de serviços; o estado constrói novos vínculos com o mercado nacional e internacional, aonde a articulação dos interesses locais no mercado nacional não vai se dar apenas por intermédio de representações feitas pelos comerciantes locais (MARCHEZINI, 2006).

Até a década de 1975, a principal característica da indústria capixaba era a expansão dos gêneros alimentícios de transformação tradicional. O propósito incluído no ideário nacional era promover a industrialização a partir das potencialidades naturais do estado, ou seja, o incentivo era para montar indústrias que não estivessem necessariamente vinculados à sua base produtiva tradicional. Estas indústrias então estariam voltadas para os setores siderúrgicos e paraquímico e cumpriram a função de dinamizar a economia de novas regiões com potencialidades de articulação com o setor externo, procurando uma maior integração nacional ao capitalismo internacional (SIQUEIRA, 2009).

O estado do Espírito Santo vai se beneficiar das propostas do II Plano Nacional de Desenvolvimento, criado pelo Governo Federal que tinha como diretriz a descentralização industrial. Este plano trazia um projeto de desenvolvimento voltado para a abertura de frentes produtivas na conquista de mercados externos além de prever a correção dos desequilíbrios regionais. Acreditava-se que industrializando as cidades de porte médio, iriam conter os fluxos migratórios para os grandes centros. A industrialização que se implanta na Grande Vitória promove a mudanças na base produtiva do campo para cidade e conseqüentemente, ocasiona uma concentração e intensificação do processo de urbanização da cidade de Vitória (CAMPOS JÚNIOR, 1998; SIQUEIRA, 2009).

Assim, o Espírito Santo vai se tornando um Estado mais industrializado e “urbanizado” e sua economia passa a ser caracterizada como primário-exportadora, exercendo um papel de importância no mercado comercial internacional (MARTINUZZO, 2002). É neste período que ocorre a ocupação da área continental de Vitória (Região de Camburi). Nesta região

instalam-se equipamentos importantes como o campus da Universidade Federal do Espírito Santo e o Aeroporto (VITÓRIA, ACESSO EM 12 DE JANEIRO DE 2010).

Todo este cenário de mudança foi possibilitado pelo seu sistema de produção agrícola, somado a toda infra-estrutura (galpões e armazéns, portos, ferrovias, estradas etc.). (MARTINUZZO, 2002).

A integração do Espírito Santo no contexto nacional/internacional se dá por intermédio dos grandes projetos e das mudanças ocorridas no campo após a erradicação do café. O território capixaba passou a fazer parte da totalidade do espaço nacional do ponto de vista da expansão das relações capitalistas de produção. E, a partir desse contexto de mudanças, assume, em particular, a seguinte feição: apesar de ter seu dinamismo agora pautado fundamentalmente na indústria e de concentrar o centro da atividade produtiva na cidade, mantém a sua lógica voltada para o mercado externo, assim como acontecia quando o núcleo do processo produtivo estava no campo. Resultado: a concentração urbana continua na Grande Vitória, porém com significativo aumento de intensidade (MARCHEZINI, 2006, p. 101).

A modernização da economia capixaba, guiada pela hegemonia do modelo capitalista de produção, pautado no grande capital nacional e internacional, caracteriza o novo modelo econômico adotado pelo Estado, promove o processo de metropolização da região da Grande Vitória. Isto faz com que mude o perfil urbano da cidade e de sua população, que adotou um modelo de ocupação do espaço urbano em Vitória e nos municípios vizinhos, caracterizado pela intensa concentração demográfica, em consequência da elevada concentração de migrantes. Desta forma o que se tem na década de 1970 é uma rede urbana diferente da existente na década anterior. O trinômio desenvolvimento/ industrialização/ urbanização implicou em constantes deslocamentos da população das áreas rurais para as áreas urbanas mudando o seu caráter demográfico (SIQUEIRA, 2009).

De um modo geral, a dinâmica populacional capixaba, caracterizada pelo amplo esvaziamento da área rural, e pelo descompasso entre crescimento econômico demográfico do estado e da sua capital-Vitória, acompanhava a dinâmica populacional brasileira, que seguia um ciclo de migrações contínuo, fortalecido a partir de 1960, fornecendo mão-de-obra às áreas de concentração do desenvolvimento econômico, com mercado urbano em expansão. No processo de desenvolvimento nacional, a indústria tornava-se o setor mais dinâmico, promovendo a mudança do perfil agrário que, até então, marcava o Brasil, para um país urbano-industrial. O campo perde o predomínio sobre a cidade quando os principais interesses econômicos e a maior força de trabalho do país estão localizados no meio urbano (SIQUEIRA, 2009, p. 11).

A mudança do perfil populacional brasileiro a partir da década de 1950 demonstra uma inversão na relação campo-cidade, pois até 1950 a população brasileira era caracterizada

como rural, pois 69,2% dessa população estava concentrada no campo. Este quadro vai mudar no período compreendido entre 1960 e 1970, quando o censo demográfico de 1970 comprova que 55,6% da população brasileira estava nas cidades, ou seja, caracteriza a população brasileira como urbana. No Espírito Santo, essas mutações também acompanham a estatística nacional, porém o processo acontece um pouco mais tarde. Em 1980, o censo demográfico classifica 64,2 % da população capixaba como urbana, justamente na fase em que a indústria local assume um caráter considerado moderno, onde o setor secundário e terciário se destaca de forma expressiva na composição da renda e do emprego (SIQUEIRA, 2009).

A aceleração da modernização e do crescimento industrial do estado teve fortes impactos sobre o perfil demográfico e ocupação de Vitória. A cidade, apesar de apresentar vantagens necessárias à instalação dos grandes projetos industriais, não possuía a estrutura urbana e de equipamentos coletivos adequada para receber o contingente de migrantes oriundos do interior do estado, de Minas Geras e Bahia (estados a partir dos quais o fluxo de trabalhadores para o Espírito Santo foi maior). Esses trabalhadores, expulsos do campo formaram um elevado contingente de mão-de-obra com pouca ou nenhuma qualificação. Houve de fato uma expansão da economia urbana, no entanto esta expansão não conseguiu amparar o intenso êxodo rural, dando visibilidade ao problema da pobreza e do desemprego rural (SIQUEIRA, 2009).

De acordo com Siqueira (2009) Vitória começa a enfrentar o problema decorrente da ocupação desordenada e crescente, que dá início a um processo de transformação e descaracterização do espaço físico da cidade. A população começa então a extrapolar os seus limites periféricos. Neste momento surgem inúmeros bairros e favelas que vão alojar a classe trabalhadora e concentrar tanto a pobreza da cidade quanto a de seus habitantes. A autora afirma que a maior representação da pobreza urbana, está nas aglomerações das periferias das cidades, nos morros, nas baixadas, nas regiões de mangues, nas beiras de estradas e rodovias. O núcleo central das cidades vai ser ocupado, formando as favelas com alto índice de precariedade.

Visto de forma secundária, o elevado impacto social causado na sociedade capixaba pela industrialização/ urbanização, seguiu o mesmo trajeto das principais capitais do resto do país e o que se acreditava era que esta mudança seria fundamental para proporcionar ao Espírito Santo novas perspectivas de desenvolvimento econômico buscando resolver a

questão da desigualdade regional existente, e integrando mais intensamente a economia estadual ao mercado nacional (SIQUEIRA, 2009).

A década de 1980 é marcada pela ocupação ao longo da Rodovia Serafim Derenzi, nos manguezais, surgindo os bairros Nova Palestina, Resistência, Redenção, Aglomerado São Pedro, Grande Vitória, Estrelinha, Inhanguetá e Nossa Senhora Aparecida. Este aglomerado caracteriza o fenômeno da conurbação na parte insular do município, formando a mancha urbana de Vitória em torno do maciço central. Ocorre também o surgimento do bairro Maria Ortiz na região de Camburi e a ampliação dos bairros Jardim da Penha e Jardim Camburi. E nesta Região implanta-se o porto de Praia Mole. Registra-se neste período sucessivos aterros na ponta de Tubarão, a construção dos "piers" na praia de Camburi, visando atenuar os problemas de erosão causados por mudanças no regime das correntes, provavelmente como consequência dos aterros de Tubarão (VITÓRIA, 2010).

Nesse período a região do contorno da Ilha de Vitória, era o local onde a Prefeitura Municipal de Vitória depositava o lixo da cidade. Esta região, de mangue, começou a ser ocupada desordenadamente, dando origem à favela de São Pedro I, estendendo posteriormente por mais cinco quilômetros, dividindo a região em São Pedro I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII, atingindo em 1980 um quantitativo de aproximadamente 15 mil pessoas habitando esta área (COELHO, 2005).

Esta ocupação urbana sem planejamento, como descrito, atingiu as áreas de manguezais que circundam a ilha de Vitória. Em relação a outras regiões metropolitanas, observamos que Vitória possui uma ocupação recente, mas representativa da histórica trajetória dos migrantes que partem para a capital em busca de melhores condições de vida e cujo resultado tem sido trabalho precário, mal remunerado e condições inadequadas de moradia (MARTINUZZO, 2002).

Assim, ocupar áreas de forma irregular, clandestina ou ocupar as encostas dos morros e manguezais de forma intensa e desordenada e áreas de preservação ambiental que não possuíam valor comercial, foi a única solução encontrada pela população de baixa renda para habitar. Aliado a este processo, a retirada de matacões⁴⁴ e o acúmulo de lixo resultou em erosões contínuas, com deslizamentos de terra, colocando em risco a população residente nas áreas mais altas. As áreas planas foram afetadas com constantes enchentes,

⁴⁴ Grande pedra solta, arredondada, originada da decomposição de uma rocha. (DICIONÁRIO GEO CIÊNCIAS)

transbordamento e entupimento das galerias pluviais. A implantação de acessos adequados e a infra-estrutura básica tornaram-se um grande desafio para a gestão pública, tendo em vista a dificuldade de operacionalização e o alto custo desses serviços (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2003).

O processo de desenvolvimento industrial e a questão urbana cumprem uma função contraditória, inerente à lógica das relações de produção capitalistas, no modelo adotado principalmente na América Latina, a partir da segunda metade do século XX. Assim, em nome do “desenvolvimento” o que se observa é a presença de uma organização social desequilibrada, apoiada em um elevado grau de desigualdade, onde os reais interesses da população ou os prejuízos que esta venha a ter são relegados a um segundo plano. O Espírito Santo não ficou de fora deste contexto latinoamericano e de fato atingiu um nível de crescimento que favoreceu a integração do mercado capixaba ao mercado capitalista nacional e internacional. Entretanto o crescimento econômico do Espírito Santo se fundamentou ao longo do tempo no modelo de desenvolvimento adotado no Brasil, onde crescimento e desigualdade caminharam juntos, promovendo desequilíbrios sociais de grande impacto, principalmente na região da Grande Vitória, locus centralizador do processo de modernização estadual (SIQUEIRA, 2009).

Diante do quadro descrito, o resultado que temos é um déficit habitacional em Vitória que é uma realidade e uma demanda semelhante à encontrada no cenário nacional. É importante registrar que em 2000 este déficit no município de Vitória foi calculado, a partir de uma projeção feita em relação ao déficit do estado do Espírito Santo, estimados pela Fundação João Pinheiro - FJP, a partir do Censo demográfico de 2000. Neste período a estimativa para o Estado era de 113.359 mil unidades habitacionais. Desta forma projetou-se um déficit habitacional para a cidade de Vitória de aproximadamente 8.259 unidades (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2003). Em 2006 a FJP realizou um estudo e o déficit habitacional calculado para o Espírito Santo, foi da ordem de 126.821 domicílios, perfazendo o percentual de 12% em relação aos domicílios cadastrados.

O mais curioso é que no período em que o país aprova uma lei que regulamenta a política urbana, afirmando a habitação como direito social, observa-se um crescimento do déficit habitacional.

O cenário do espaço urbano de Vitória mostra que os anos 90 do século XX, se caracterizaram pela urbanização e adensamento populacional, onde se observa a existência de poucos lotes dentro da cidade para serem ocupados. As áreas vazias dão espaços aos últimos loteamentos de Vitória, como é o caso do Santa Terezinha, localizado próximo a Jardim Camburi. A mancha urbana atinge todos os limites do município. À exceção do Maciço Central, dos topos rochosos dos morros, dos mangues do Lameirão e estuário do rio Santa Maria e da área do Aeroporto, a mancha urbana estende-se em todas as direções. Se não fossem os limites do município com a baía e o oceano, ela ligar-se-ia efetivamente, formando um todo, com as manchas de Vila Velha, Cariacica e Serra - municípios limítrofes (VITÓRIA, 2010).

Assim, na primeira década do século XXI, observa-se que prossegue o adensamento no interior da malha urbana, com a ocupação de lotes vazios, mas com uma mudança na tipologia das edificações, onde se vê a substituição de edificações baixas por outras verticalizadas. Neste período, observa-se também a presença crescente do comércio e serviços no interior de alguns bairros, consolidando subpolos de atividades (CAMPOS JÚNIOR, 1996).

3.3 A organização popular em Vitória

O debate teórico que gira em torno da democracia participativa, surgida no contexto do processo de democratização da Europa e América Latina, nos anos 70 e 80 respectivamente, remete-se à relação entre participação e sistema político. Neste processo os movimentos sociais oferecem importantes contribuições na transição à democracia, em especial na redefinição de seu próprio papel no sistema político. Ou seja, na teoria da democracia participativa, movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil não apenas organizam interesses e vocalizam reivindicações e demandas por bens e serviços e/ou mudanças sociais e culturais, mas se constituem como partícipes da tomada das decisões políticas. Para tanto reivindicaram e conquistaram a construção de canais institucionais (conselhos, conferências, orçamentos participativos) em que esta participação seria viabilizada.

Nesse sentido, para que possamos compreender atuais processos de participação popular nos canais instituídos para definição da política municipal de habitação, é necessário refazer a trajetória do movimento popular em Vitória, a partir especialmente, dos impactos causados pelo acelerado processo de mudança na economia do Espírito Santo. Compreender as características do movimento popular e sua historicidade permitirá uma melhor

compreensão do modo como hoje os canais de participação e articulação entre o Estado e sociedade civil são ocupados por este movimento.

Como vimos até aqui, a partir da década de 1960 ocorreram mudanças no padrão econômico do estado do Espírito Santo, e estas mutações fizeram com que o estado experimentasse um novo modelo de ocupação, com concentração de um enorme contingente populacional na região da Grande Vitória, ocasionando um intenso processo de urbanização e invertendo as proporções entre a população urbana e rural. A cidade não possuindo uma infra estrutura adequada a estas mudanças, é impactada pela formação de bolsões de pobreza nas áreas periféricas devido, sobretudo, ao não reaproveitamento da mão-de-obra empregada na construção da Usina de Tubarão e do complexo de Aracruz (AFONSO E FERRAZ, 1997).

A ação do poder público frente a esta problemática, não foi no sentido de implementar obras de infra-estrutura ou ofertar bens de consumo coletivo que de fato garantissem melhorias das condições de vida da população. A ação mais concreta foi a criação em julho de 1967 da Secretaria de Serviços Sociais para desenvolver atividades que atendessem as necessidades imediatas da população, integrando-a ao projeto desenvolvimentista utilizando o discurso de participação comunitária (AFONSO E FERRAZ, 1997).

Entre as décadas de 1960 e 1970, a Secretaria de Serviços Sociais, impulsionou a criação de organizações comunitárias dentro de uma estratégia de envolvimento da própria população na solução de seus problemas, integrando os moradores do bairro e criando uma sentido de “comunidade”. Nessa perspectiva as lideranças comunitárias eram tratadas como “mediadores” entre governo e povo. Segundo Amman (2003), tais estratégias incrementam no Brasil o Desenvolvimento de Comunidade (D C) em áreas urbanas, com programas que nascem e evoluem de forma incipiente e isolada, em termos nacionais. De acordo com a autora, estes programas visavam a descentralização administrativa em grandes metrópoles, o planejamento de novas comunidades e a implantação de centros sociais urbanos. A lógica era usar o DC como estratégia para corrigir disfunções da urbanização e de reconduzir o sistema ao equilíbrio que as classes hegemônicas almejavam.

O modelo de desenvolvimento adotado no país, também previa programas urbanos que objetivavam sanar problemas em campos específicos, em sua essência planejavam intervenções no sentido de erradicação ou transformação de favelas. Foi justamente neste contexto que ocorreram os deslocamentos das populações para os grandes centros,

descritos anteriormente. e que acabaram agravando o problema das favelas nas metrópoles brasileiras (AMMAN, 2003).

É importante destacar o despreparo dos governantes e das grandes cidades de um modo geral para dar conta de atender ao gigantismo e inchaço causado pelo aumento dos fluxos migratórios, a desqualificação profissional dos migrantes, o excedente do próprio exército industrial de reserva, o prejuízo “à estética e ao renome da cidade”. Tentativas foram feitas para extinguir as favelas, mas os moradores destas regiões resistiram a todo custo e não acolheram bem qualquer tentativa de mudança ou transformação desses espaços (AMMAN, 2003).

A grande ênfase está na ideologia da integração que tem como base os princípios funcionalistas. Nesta direção, a participação defendida era no sentido de legitimação do governo, a fim de manter a ordem, para a preservação e a integração do sistema social. O significado disso é uma participação que se processa no seio de uma sociedade monolítica e harmônica, deixando permanecer intocável a estrutura de classes, e conseqüentemente, as relações de produção e de dominação que geram todas as estruturas do país. Vale ressaltar que em virtude de uma visão mais abrangente da problemática brasileira e de uma maior abertura nos espaços públicos, vários movimentos vão se gestando a partir de 1960 (AMMAN, 2003).

No município de Vitória, quem fazia a ponte entre o poder público municipal e as organizações populares era um setor da Prefeitura chamado Divisão de Comunidade. As associações de moradores tornavam-se presas fáceis do clientelismo. O resultado deste processo foi o surgimento de movimentos organizados de bairros em Vitória, sob forte influência do poder público estadual e municipal. Não havia na sociedade civil, um interlocutor capaz de se opor a cooptação sem deixar de se beneficiar do que estava sendo proposto (AFONSO E FERRAZ, 1997).

Observa-se que, historicamente, a constituição dos movimentos de bairros em Vitória, se deu a partir do poder público ou por interferência direta deste, criando associações onde estas existiam. A legitimidade das lideranças estava condicionada muito mais à sua capacidade de manter um bom relacionamento com o poder público, objetivando obter bens e melhorias para o bairro, do que ao potencial mobilizador dos representados. “Antes que lhes permitissem mostrar seu potencial de luta, elas já estavam presas numa rede que levava ao oportunismo, trocando seus objetivos de longo prazo por pequenas melhorias,

que às vezes beneficiavam um ou outro líder do movimento” (AFONSO E FERRAZ, 1997, p. 10).

A partir da década de 1980 observa-se uma inflexão no perfil dos movimentos populares. O processo de democratização que se iniciou na década anterior não representou uma concessão do regime militar. Amman (2003) mostra que de fato, com o fracasso do “milagre econômico” o regime militar passa a enfrentar sérias dificuldades tanto para se legitimar perante a sociedade civil quanto para consolidar o modelo de hegemonia burguesa que parecia usufruir estabilidade em anos anteriores. Neste contexto o Brasil vivenciou uma sucessão de manifestações reivindicatórias que tem como ponto de partida o movimento operário pela reposição salarial de 1977 e que representava ao mesmo tempo a exaustão da classe trabalhadora esmagada pela exploração e repressão do regime militar. A manifestação da classe trabalhadora do país provocou uma reação em cadeia e ao lado do movimento operário somaram-se várias lutas populares que emergiram cada vez mais fortes a partir de 1978, por causa do agravamento dos problemas urbanos (AMMAN, 2003).

Este contexto de abertura política no país fez com que em Vitória, a partir de 1979, as camadas populares começassem a receber a influência de agentes políticos externos, que passam a organizá-las e conscientizá-las de suas carências. A Igreja Católica foi o agente mobilizador externo mais expressivo, através das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). As lideranças oriundas das CEBs conduziam esta nova fase, discutindo uma nova proposta de organização popular, que em linhas gerais, questionava o atrelamento do movimento ao Estado e queria romper com as formas tradicionais de relacionamento com o poder público (HERKENHOFF (2005).

Marchezini (2007) aponta que além das CEBs, outros agentes externos assessoraram os movimentos populares a Comissão de Justiça e Paz (CJP) da Arquidiocese de Vitória, formada em 1977, profissionais, como assistentes sociais e estudantes. A autora ressalta que esta influência e assessoria dos movimentos populares foram decisivas para o surgimento de organizações populares com um caráter mais combativo. No entanto, o surgimento dessas organizações, de perfil mais independente e combativo, foi fundamental para sinalizar que aderir aos mecanismos de cooptação do Estado não era a única e a melhor via para a conquista de bens públicos. A sua importância foi legitimada pelo fato de que através de suas conquistas haveriam outros caminhos para alcançar os objetivos sem passar pelos mecanismos de cooptação do Estado.

Segundo Carlos (2007) o movimento popular de Vitória começa a ganhar associados a partir de 1980 e é também neste momento que a sociedade civil em Vitória começa a aumentar a sua capacidade organizativa e, conseqüentemente, ampliar os canais de participação, pois até então existiam poucas entidades organizativas no município.

Se em 1990, encontravam-se no município 86 associações de moradores registradas, apenas 15 destas existiam em 1980, ou seja, 17,4% do total. Deste modo, grande parte das associações de bairros em Vitória (62,8%) foi criada no período de 1981 a 1990; de 1981-1985 surgiram 31,4 % das associações e de 1986-1990 somaram mais 38,4%. O crescimento do número de associações comunitárias, a partir da década de 80, é observada em estudos de diferentes capitais. Como fatores indutores desse processo pode-se, a grosso modo, citar: I) a abertura política nacional; II) a exacerbação das contradições urbanas; III) o crescimento da consciência em torno dos direitos civis (CARLOS, 2007, p.80,81).

Estimulada pelo clima de fortalecimento do movimento popular, uma ampla mobilização ocorreu no município de Vitória objetivando criar uma entidade que unificasse os grupos organizados, respeitando a autonomia de cada um que incentivasse a criação de outros grupos e que fortalecesse o caráter reivindicatório e propositivo no processo de luta por melhoria de condições de vida. Esta mobilização fez com que avançasse a organização popular no município, culminando com a criação do Conselho Popular de Vitória (CPV) em 1984. Esta entidade conquista a credibilidade da população e representa um marco significativo de mudança no relacionamento do movimento popular com o poder público CARLOS (2007)

É neste período que Vitória vive o auge do associativismo comunitário popular cujo ciclo de mobilização havia dado à sociedade civil sua máxima densidade. As reivindicações por melhoria das condições de vida urbana estavam, pouco a pouco, se articulando ao ideal de se constituir junto à administração municipal novo espaço de participação que permitisse a democratização dos negócios públicos. No entanto, a moldura associativa e movimentalista existente não foram capazes de se articular frente a um Estado com antigas formas de representação política integradoras, assistencialista e clientelistas, que ao perceber as conquistas do movimento popular mobilizou-se e interferiu no processo de participação no sentido de provocar sua desestabilização, desarticulação e alijamento de lideranças e entidades opositoras (CARLOS, 2007, p. 81).

Em contrapartida, em 1986, na gestão do prefeito Hermes Laranja (PMDB), criou-se outra entidade aglutinadora dos movimentos de bairros, o Conselho Comunitário de Vitória - CCV, como resultado de uma política de desmonte do movimento social, cujas relações sociais eram mediadas pelo clientelismo, favoritismo e a duplicidade na representação popular, pois havia o estímulo à criação de novas associações de bairros mesmo onde já existiam entidades representativas. O intuito era fragilizar as entidades opositoras, no caso o CPV, e também constituir aliados políticos (CARLOS, 2007).

O associativismo comunitário e as ações movimentalistas, de acordo com Carlos (2007), não se articularam de maneira suficiente para fazer frente a um Estado com antigas formas

de representação política de caráter integrador, assistencialista e clientelista. Os governantes ao perceberem que o movimento popular vinha obtendo conquistas mobilizou-se rapidamente e interferiu no processo de participação, a fim de provocar desestabilização, desarticulação e alijamento de lideranças. A institucionalização do CCV, como parte integrante do poder público local e coordenado pelo Secretário de Ação Social, oficializou o “paralelismo” e instituiu uma nova lógica de participação popular, na qual duas entidades representativas com responsabilidade de reunir as associações comunitárias, disputavam os mesmos espaços. Até onde já existiam associações de moradores o poder público incentivou a criação de outra representação, o que contribuiu para a fragmentação dos movimentos de bairro.

Marchezini (2007) mostra que a criação de mais uma entidade representativa dos moradores no mesmo bairro com postura política oposta, favorecida pela cooptação por parte do poder público, somado ao processo de redemocratização e das diferentes posições ideológicas das lideranças comunitárias, só fez agravar o conflito entre os diversos movimentos, a concorrência na distribuição dos recursos públicos. Esta realidade só contribuiu para fragilizar o processo de mobilização e enfraquecer o poder de pressão dos movimentos junto ao governo.

Neste contexto, ressalta-se que o funcionamento do CPV sofreu impacto, pois segundo Carlos (2007), além de ter sido ignorado pela Prefeitura Municipal de Vitória, perdeu muitas filiações e em contrapartida o CCV ampliou sua influência no movimento social. Contribuíram para o aumento da influência do CCV sobre as organizações populares nos bairros o fato de seus integrantes fazerem parte dos quadros do Estado, a prática de distribuição de alimentos e outros bens à famílias pobres e o emprego no serviço público de lideranças não filiadas ao CPV. A autora ressalta ainda que o CCV integrava, além dos movimentos de bairros, também os movimentos de mulheres, idosos, associação dos catadores de lixo, dentre outros (CARLOS, 2007).

Corroborando esta afirmação, segundo Herkenhoff (2005) a criação do CCV objetivou estabelecer uma concorrência com o CPV pela direção dos movimentos populares em Vitória e ressalta que passa a coexistir a partir da década de 1980 duas diferentes culturas no que se referem à participação: uma que resulta em atitudes de submissão e dependência da população na relação com o líder comunitário e com o Estado e outra que resulta em atitudes mais conscientes de luta pelos direitos de cidadania e defesa da participação institucionalizada.

Marchezini (2007) afirma que esta coexistência ainda pode ser visível na primeira metade do século XXI e que acabou sendo absorvida pelo CPV e se refletindo em sua atuação. Segundo a autora ao mesmo tempo em que há uma ênfase na participação na gestão e controle das políticas públicas, a mesma entidade afirma a sua dependência do poder público de outras instituições políticas e privadas.

De acordo com Carlos (2007) observa-se que a participação na década de 1980 ecoa o modelo de política adotada pelo executivo local, caracterizada pela centralização, pelo clientelismo e pelo autoritarismo. O resultado disso é um significado instrumental para a participação, que em sua grande parte se encontrava esvaziada de um sentido mais político, amplo e emancipador. Ou seja, observava-se um apego aos resultados materiais, imediatos e locais que a participação poderia ter. Neste caso, por um lado conferiu mais mobilização entre os atores sociais, até porque se tratavam de temas mais sensíveis aos tecidos sociais, mas por outro lado restringia-se o horizonte de luta à uma noção limitada da política e dos direitos de cidadania, não expressando ideologias e nem perspectivas de transformação social. A autora afirma ainda que o resultado disso se expressou no formato organizacional e no funcionamento do movimento popular, pois se observa que havia pouco envolvimento das bases nas principais tomadas de decisões. Nas palavras da autora:

Os dados revelam pouco envolvimento das bases e de parte da diretoria na tomada de decisões, expresso pelo pequeno número de pessoas na reunião das associações de moradores e pela precária normatividade nas práticas associativas. O número de membros da diretoria oscila entre seis e mais de vinte, havendo uma predominância de onze a quinze membros em 62,8 % dos casos; nas reuniões da diretoria (40,7% das entidades), a participação é de cinco a dez membros; 88% das associações realizam assembleias gerais, mas não há regularidade nas reuniões (26,8% apenas quando necessário, 17,4% mensalmente e 10,5% trimestralmente). A participação em assembleia geral é, nos melhores índices, de 31 a 50 pessoas (23,2% dos casos), sendo de 101 a 200 participantes em 17,4% das entidades. Estes últimos até poderiam revelar um expressivo quantitativo de participação nas assembleias se não fosse o fato de que em grande medida as assembleias são convocadas para a distribuição de tickets de leite do Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC) (CARLOS, 2007, p. 83, 84).

Assim pode-se dizer que o perfil participativo das entidades associativas até a década de 1980, possuía um caráter instrumentalista. Observa-se ainda que estas entidades eram atreladas e dependentes do poder público local, estabelecendo uma relação conservadora e autoritária. A ênfase dos trabalhos estava voltada para a distribuição de tickets de leite, realização de palestras, seminários e cursos de formação e profissionalizantes. Em outras palavras os movimentos populares foram sendo transformados em extensão da máquina pública, no qual a partir do discurso da “participação comunitária”, executavam tarefas de responsabilidade do Estado, contribuindo exclusivamente para a redução do custo da ação governamental. Paralelos a isso possuíam uma cultura de dependência em relação ao

Estado e ao líder comunitário que personificava as conquistas comunitárias, ou seja, qualquer encaminhamento de propostas e reivindicações era feito por meio do contato direto com autoridades, deixando de lado os meios mais diretos de participação, tais como passeatas e manifestações populares (CARLOS, 2007).

No tocante a cultura política local, o município de Vitória apresentava características híbridas e ambivalentes. Neste sentido, embora por um lado seja possível observar na trajetória dos movimentos sociais em Vitória processos democratizantes frágeis e superficiais, por outro lado havia também iniciativas de proposição de novas políticas pelos movimentos sociais (CARLOS, 2007). Nesta mesma direção, Herkenhoff (1995) afirma que os movimentos populares de Vitória formaram tanto líderes com atitudes mais conservadoras, mais antidemocráticas, cujo perfil era de subordinação às práticas clientelistas, como também com propósitos e atitudes mais democráticas que buscavam romper com as formas mais tradicionais de organização. No entanto, segundo a autora, uma minoria representava uma mentalidade mais democrática e participativa na tomada de decisões.

Observa-se que não há, nesse período, preocupação em garantir a participação popular na tomada de decisões. O modelo participativo dos anos 1980 era a população executando serviços que era de responsabilidade do Estado. Uma coisa é a população participar nos momentos de implementação e execução de serviços que deveriam ser executados pelo Estado. Outra coisa é ela participar e decidir o modelo de urbanização a ser adotado e quais intervenções serão priorizadas. O envolvimento popular precisa ser garantido no momento da tomada de decisões políticas, definindo rumos, princípios, diretrizes e prioridades. A população não pode ser acionada apenas para ser consultada, ou para legitimar as ações pensadas pelo poder público.

Entre o final dos anos 1970 e na década de 1980 um programa federal na área de habitação cujo modelo participativo adotado, reduzia a participação à consulta ou execução de serviços, foi o PROMORAR. O PROMORAR foi um programa instituído ainda no final da década de 1979, cujo objetivo era a urbanização de favelas. Este programa surge em resposta às críticas feitas pela população à Política de Habitação, implementada pelo BNH. Em geral as propostas da sociedade era a de não remoção das famílias. Os dirigentes do BNH se apropriaram destas críticas, até porque as favelas neste período representavam uma força política considerável, e utilizaram este novo programa como uma estratégia para garantir legitimidade social aos governos (SILVA, 1989).

O governo na época, pela primeira vez quis resolver o problema habitacional das populações de zero a três salários mínimos ou mesmo de renda indefinida, concedendo o direito a receber uma moradia. No entanto, não consideraram as condições financeiras desta população, afetadas por toda a conjuntura nacional que marcou o Brasil desde a década de 1950. Esta parcela da população não possuía condições suficientes e estáveis para assumir um compromisso financeiro de 30 anos. Assim, mesmo se apropriando da bandeira levantada pela população da urbanização de favelas, no sentido de valorizar o homem em seu contexto social, o PROMORAR não se desvencilhou da preocupação do governo em garantir legitimidade social, e isso fica claro na operacionalização desta política (SILVA, 1989).

Não custou muito para o PROMORAR revelar sua face autoritária, ao selecionar as áreas de atuação e ao impor-se às populações, derrubando barracos sem oferecer nenhuma indenização, e obrigando as famílias a comprarem uma casa, muitas vezes em piores condições do que a que foi demolida, ao não apresentar possibilidades de abrigar mesmo uma família pequena. Por outro lado, registram-se desvirtuamentos básicos da proposta apresentada no discurso, como efetivação de remanejamentos, além de esse programa ter sido atingido seriamente pela acentuada crise financeira que toma conta do BNH, principalmente a partir de 1983, provocando lentidão, paradas constantes e até interrupções em diversas localidades, frustrando prematuramente as elevadas ambições programadas (SILVA, 1989, p. 77).

Neste contexto, em Vitória, o movimento organizado da comunidade de São Pedro começa a contestar a falta de participação ampla dos moradores nas definições dos planos urbanísticos. Seguindo a lógica nacional, é realizado um seminário do PROMORAR a fim de amenizar os conflitos que surgiam, garantindo a implementação do programa. Os objetivos desse seminário eram os seguintes: garantir a participação popular no Projeto PROMORAR do bairro; superar os impasses surgidos com a implantação do Projeto, na medida em que a população não foi ouvida anteriormente; estabelecer maior entrosamento entre os órgãos envolvidos no Projeto; estabelecer o local dos equipamentos comunitários e sociais, definir os arruamentos, garantir o respeito às posses dos moradores e discutir a infra-estrutura, definindo cronograma das obras e seus custos. A partir do seminário foi possível pactuar ajustes no Plano de intervenção Urbanística. Esta mudança ocorreu em função da pressão popular junto ao poder público (COELHO, 2005).

A pressão popular buscando privilegiar o espaço privado em detrimento do público, resultou numa urbanização de baixa qualidade com ruas e calçadas estreitas. Foi uma decisão mal negociada porque prejudicou ambas as partes: o poder público e a população, uma vez que a desqualificação do espaço impede a valorização dos imóveis (perde a população) e dificulta ou impede a implantação de equipamentos e serviços públicos (perdem a população e o poder público). Em menor escala este fenômeno se repetiu nas etapas seguintes do processo de urbanização. (COELHO, 2005 apud LOUREIRO, 2005, p. 35).

Coelho (2005) mostra que o apoio das Comunidades Eclesiais de Base nas lutas sociais no final da década de 1980 e posteriormente a vitória do PT nas eleições de 1988, inaugura um novo modelo de gestão.

A experiência de participação popular como política concreta, possibilitando o envolvimento efetivo da população na gestão pública ocorreu no município de Vitória/ ES, entre 1989 a 1992, se tornando evidente na gestão petista. A vitória do PT em vários municípios do País e especialmente em importantes centros urbanos, de peso político e econômico, como São Paulo e Porto Alegre, incluindo Vitória, apontava para a necessidade de mudanças na correlação de forças no cenário político brasileiro. É o momento de abertura dos canais de comunicação com a sociedade, bem como da sua participação na gestão das políticas, significando uma possibilidade de ampliação e democratização do controle social das políticas públicas (AFONSO E FERRAZ, 1997).

A gestão pública no município de Vitória de acordo com Afonso e Ferraz (1997) seguindo o panorama nacional também apontava para esta direção, tendo em vista a ascensão ao poder de partidos progressistas, sendo o PT o principal deles. A defesa da democracia participativa estava presente no debate político neste momento, o que provocou uma busca pela superação das fragilidades das concepções políticas mais gerais do PT referentes à relação entre a ação institucional e os caminhos estratégicos para mudanças sociais mais profundas. Isso ocorreu concomitante às primeiras experiências de gestão do PT em algumas cidades do país.

As primeiras experiências de gestão indicavam a necessidade de mediação entre a vontade política do partido e a realização da administração pública do país. Ao se pensar os programas de governo municipal, trabalhava-se com a maximização de objetivos: bandeiras gerais ou reivindicações incorporadas dos movimentos sociais, como estabilização dos transportes, democratização do acesso ao sistema de ensino público, promoção do uso social da terra urbana, formação de conselhos populares e outras diretrizes gerais, que estavam diluídas no interior das elaborações e documentos do partido, mas não constituíam um programa de ação claramente definido, contemplando as medidas necessárias à viabilização destas propostas e bandeiras (AFONSO E FERRAZ, 1997, p. 5).

A marca da democratização do poder público municipal neste período foi expressa inicialmente pela proposta de criação dos Conselhos Populares, cujo debate se fazia em torno, principalmente, de duas concepções. De um lado entendia-se que cabia aos movimentos sociais a tarefa de criar espaços próprios de representação e de outro se entendia que o executivo é quem deveria criar mecanismos de participação popular nas decisões e implementação das políticas e os conselhos populares seriam instâncias inteiramente novas e autônomas de participação popular. Embora o projeto apontasse para

a construção de uma nova cultura política que seria estabelecida processualmente a partir da conquista de direitos e do exercício de uma nova concepção de gestão democrática, a cultura política local, tributária de nossas tradições autoritárias e clientelistas, era um grande obstáculo (AFONSO E FERRAZ, 1997).

Segundo Carlos (2007), é neste cenário político-cultural, onde se observa o protagonismo de atores da sociedade civil em processos de democratização, pouco substanciais e superficiais, legitimados por práticas políticas autoritárias e centralizadoras, que se deu a implementação do orçamento participativo em Vitória, no ano de 1989. Esta política de participação foi um compromisso político assumido pelo candidato vitorioso Vítor Buaiz do PT, e que se manteve na gestão até 1992. Fica então posto para a administração do PT e para os movimentos sociais o desafio de efetivar a participação cidadã na gestão pública. Já se sinalizava nesse momento a necessidade de qualificação dos atores sociais e governamentais no sentido de realizarem um projeto democrático participativo. A autora confirma esta questão afirmando que

A política de participação da sociedade civil na elaboração do orçamento foi compromisso político assumido durante a campanha eleitoral pela coligação Frente Vitória que elegeu Vítor Buaiz para a administração 1989-1992. Esta coligação foi formada pelo PT (Partido dos Trabalhadores), PCB (Partido Comunista Brasileiro), PC do B (Partido Comunista do Brasil), PSB (Partido Socialista Brasileiro) e PV (Partido Verde). Dentro desta frente o PT detinha a hegemonia, bem como o discurso de moralização, transparência, democratização e participação popular na gestão da cidade (CARLOS, 2007, p. 87).

Em suma, Marchezini (2007) mostra que a partir de 1989, as administrações municipais adotaram como princípio de governo a participação popular. A partir daí há um redirecionamento no que se refere à relação do poder público com o movimento popular de Vitória.

As administrações seguintes deram continuidade e ampliaram as ações, programas e projetos, mas sempre direcionando as intervenções no sentido de buscarem a melhoria da prestação dos serviços públicos. Cada governo teve características diferenciadas, regidas pelo momento histórico específico e pelas opções ideológicas, no que se refere a interesses políticos, cultura clientelística, neutralidade técnica, recursos financeiros, modernização de técnicas e ferramentas de gestão, capacidade e composição de equipes técnicas e de gestão (COELHO, 2005).

Observa-se que a democracia foi concebida de maneira diferente nas diferentes administrações que sucederam a administração da Frente Vitória, do PT e esta diferença se refletiu no modelo adotado de participação do movimento popular.

O pressuposto democrático da administração da Frente Vitória era a democracia participativa. Em consequência, defendia-se a participação direta na formulação de políticas públicas. A primeira administração do PSDB, gestão 1993-1996, ao assumir a democracia representativa como forma de governo possível, exige uma participação complementar, no sentido de aperfeiçoar as ações e os projetos propostos pelos representantes formalmente constituídos. E por fim, na administração do PSDB iniciada em 1997, parece haver valorização tanto da democracia participativa quanto da representação formal, numa busca de equilíbrio (MARCHEZINI, 2007, p.124).

Marchezini (2007) mostra que a administração Frente Vitória (1989-1992) buscou incentivar uma autonomia do movimento popular, mas a cultura de tutela arraigada e o caráter reivindicativo do movimento popular impuseram limites às exigências de participação institucional. Foi feita uma avaliação da atuação do movimento popular na gestão da Frente Vitória pelo Centro de Educação e Comunicação Popular do Espírito Santo (CECOPES) a pedido do CPV e a conclusão foi de que a participação do movimento na elaboração e controle das políticas públicas era frágil. A Secretaria Municipal de Assistência Social desempenhou um papel fundamental na tentativa de inverter o relacionamento entre governo e movimento popular, bem como a condução das políticas públicas. Entretanto, observa-se que não houve uma plena transformação da participação popular e na gestão seguinte, do PSDB (1993 -1996) foi retomada um modelo de participação que valorizava a figura de um intermediador entre a população e o poder público (HERKENHOFF, 1995).

Em 1996 o orçamento participativo e a experiência de urbanização de São Pedro, somados à existência de 13 Conselhos Setoriais, com a participação de representantes da sociedade civil demonstra o acúmulo de experiência em participação democrática no município de Vitória. Neste mesmo ano é elaborada a Agenda 21 do município de Vitória, traçando metas previstas até 2010. A elaboração desta agenda representou a busca de novos modelos de gestão (COELHO, 2005).

Dentro deste planejamento, estavam previstas metas para atender as necessidades habitacionais da cidade de Vitória. Conhecer como o poder público respondeu à ocupação desordenada da cidade de Vitória, que culminou com a formulação de leis que prevêm intervenções habitacionais nas áreas afetadas e no município como um todo é o objetivo do próximo tópico.

3.4 As respostas do poder público à ocupação desordenada do município de Vitória: a evolução de uma Política de Habitação

A região metropolitana da Grande Vitória é composta pelos municípios de Vitória, Vila Velha, Serra, Viana, Cariacica, Guarapari e Fundão, que juntos formam a região metropolitana da Grande Vitória. O município de Vitória se destaca dentre todos por ser a capital administrativa do Estado do Espírito Santo, por concentrar os serviços, comércios e instituições e também por ser um pólo atrativo, exercendo centralidade sobre os demais municípios (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2003).

O cenário descrito até aqui, revela um quadro de ocupações desorganizadas dos relevos pontiagudos das montanhas e dos manguezais, em Vitória, a partir da década de 1960 (MARTINUZZO, 2002).

Como vimos, em busca de melhores oportunidades de trabalho uma série de pessoas migram para Vitória, vindos de outros municípios e até mesmo de outros estados, ocasionando uma grande concentração urbana no município. Sem condições de habitar nas áreas dotadas de serviços públicos, a capital do estado começa a ter as encostas dos morros e mangues ocupadas por construções precárias que se utilizavam até de materiais improvisados. Eram locais desprovidos de condições adequadas de infra-estrutura, abastecimentos de água, recolhimento de lixo e esgoto. O resultado disso foi famílias vivendo em péssimas condições de habitabilidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2003).

Marchezini (2007) ressalta que esta concentração urbana foi proporcionada pelas mudanças que estavam acontecendo no campo e na cidade e elevou a demanda por moradias, criando possibilidades para a expansão da construção civil. A autora afirma que a mudança do padrão econômico do estado - do complexo cafeeiro para o complexo industrial-exportador - redefiniu e hierarquizou o entorno da cidade de Vitória. Durante a década de 1970, o município de Vitória concentrou a verticalização das edificações destinadas às novas moradias na Grande Vitória.

Na conjuntura econômica brasileira da década de 1980, marcada pela excessiva carga tributária, inflação exorbitante e defasagem dos salários, a construção civil e o setor imobiliário em Vitória enfrentaram sérias dificuldades, que se refletiram na questão da habitação. Estes problemas associados a falta de alternativas do poder público para lidar com o financiamento de moradias em situação de inflação, impactaram o Sistema

Financeiro de Habitação, contribuindo para a extinção do BNH. O Setor imobiliário de Vitória então se redirecionou e focou o mercado para a população de alta renda que não precisava de financiamentos. Empreendimentos como Praia da Costa e Mata da Praia surgiram nessa fase (CAMPOS JÚNIOR, 1998).

Depois da extinção do BNH, os programas e financiamentos habitacionais atingiam apenas a classe média com melhores condições financeiras. Poucas foram as alternativas apresentadas pelas empresas incorporadoras da construção civil, que visavam atender pessoas de baixa renda. Precisavam buscar soluções que reduzissem ainda mais o preço final da moradia. Isto significava que a população de baixa renda encontrava-se desprotegida no que se refere à moradia, principalmente depois da extinção do BNH (CAMPOS JÚNIOR, 1998).

Todo este cenário fez com que Vitória se tornasse campo de intervenção política e em especial no campo da habitação. Neste sentido, com o objetivo de compatibilizar pobreza e qualidade de vida na cidade, a partir de 1980 tivemos as primeiras iniciativas de enfrentamento deste problema e a região da Grande São Pedro foi a primeira grande iniciativa do poder público no sentido desse enfrentamento, pois este local concentrava a maior parte da diversidade dos problemas urbanos. Esta região, formada por um extenso manguezal, fica a noroeste da ilha de Vitória e foi ocupado nos anos 1970 e 1980. Era um local para onde ia praticamente todo o lixo da cidade, e foi justamente a partir de um imenso lixão que se formaram 11 bairros, com população, que no início do século XXI passava de 50 mil habitantes (MARTINUZZO, 2002).

De acordo com Martinuzzo (2002) a região recebeu, mais de US\$ 25 milhões de dólares para serem investidos em um conjunto de obras que integravam infra-estrutura, desenvolvimento social e econômico e preservação ambiental. A transformação desta região levou o município a ser um dos representantes do Brasil no Habitat 2, evento realizado em Istambul, na Turquia, em 1996. A partir de então foi elaborada a Agenda 21 para a cidade de Vitória, denominado Plano estratégico Vitória do Futuro. A partir deste planejamento, associado ao sucesso do Projeto São Pedro, a Prefeitura de Vitória formulou o Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e de Preservação Ambiental em Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda, mais conhecido como Projeto Terra (MARTINUZZO, 2002).

A foto a seguir mostra uma área de manguezal de Vitória tomada por palafitas:

Arquivo



Fotografia 4 – Palafitas tomaram o manguezal da região noroeste da ilha 1980-1990
Fonte: VITÓRIA (2010)

O Projeto Terra preconiza a realização de um conjunto de ações, planejadas de forma articulada, contemplando a urbanização, a regularização fundiária, a preservação ambiental e o desenvolvimento local, objetivando aproximar ou mesmo incorporar essas áreas ao tecido urbano da cidade.

O Programa objetiva a incorporação das áreas de ocupação irregular (em morros, áreas alagadiças e de interesse ambiental) [...] dotando-as de padrões urbanísticos adequados, infra-estrutura básica, equipamentos públicos, habitações dignas, segurança e demais melhorias, de forma a viabilizar a regularização fundiária e a preservação ambiental, assegurando qualidade de vida e pleno direito à cidadania aos moradores dessas comunidades (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2003)

Marchezini (2007) afirma que de fato no campo das intervenções urbanas o “Projeto Terra” que foi instituído em 1998, já no Governo Luiz Paulo Velloso Lucas, merece destaque. Este projeto firmou uma parceria com a União, a Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a realização de intervenções urbanas e sociais nas chamadas “poligonais”⁴⁵ da cidade. O projeto deixou muito a desejar na esfera social, principalmente pela visão setorializada e desarticulada dos diversos órgãos da prefeitura, além da ausência da participação efetiva dos envolvidos. A autora complementa, dizendo que Vitória foi planejada sob um modelo desenvolvimentista, cuja divisão do espaço

⁴⁵ As poligonais [...] foram definidas tendo como critérios o grau de carência em equipamentos e serviços urbanos, grau de risco e os baixos índices sociais da comunidade em relação às demais áreas da cidade (VITÓRIA, 2009).

urbano por zoneamento, reproduziu o modelo periférico e excludente muito forte no restante dos principais estados Brasileiros.

A trajetória histórica destas ações está relacionada à trajetória da participação popular no município de Vitória, tratada no tópico anterior. Compreendemos que a organização do movimento popular no sentido de reivindicar a intervenção do poder público para o enfrentamento dos problemas urbanos, leva-nos a observar que desde as primeiras intervenções no campo da habitação no município de Vitória valorizava-se a participação popular na implementação das ações. Isto significa que a construção de uma política habitacional no município de Vitória também vivenciou ora uma participação que era acionada apenas para o momento da execução, ora para o momento da decisão da política.

Inicialmente a população era acionada apenas no momento da execução, mas ao longo do tempo, começou a se fazer presente nos espaços decisórios, por meio da pressão popular e ao final da década de 1980 temos a aprovação da Constituição de 1988, que dentre outros direitos, garante a moradia digna enquanto política pública, permeada pelo princípio da gestão democrática, legitimado pelo Estatuto das Cidades, aprovado em 2001. Assim, a participação popular tornou-se elemento essencial para o sucesso tanto na implementação dos serviços e obras quanto na manutenção do investimento aplicado, ou mesmo para a potencialização das ações já existentes. Mas, por outro lado, a participação social é fundamental para que as pessoas sintam-se sujeitos do processo.

A partir do início dos anos 1990, com a introdução das primeiras medidas de caráter neoliberal adotadas por Fernando Collor de Melo, presidente eleito na primeira eleição direta pós democratização, mudanças se processam na economia e na política afetando os movimentos sociais em suas bandeiras e organizações. O desemprego, o aumento da pobreza urbana e a administração dos investimentos do Estado em políticas sociais agravaram os problemas urbanos e fortaleceram a necessidade e o movimento por uma “reforma urbana”.

É dentro deste complexo cenário nacional que se constata o agravamento da problemática da questão habitacional no Espírito Santo. No caso de Vitória, o que se observa na trajetória da política de habitação do município, no que se refere às respostas do poder público a esta questão é que as intervenções ora eram realizadas atendendo a demandas locais, restritas as famílias localizadas em áreas de risco geológico ou de interesse ambiental, ora eram realizadas no âmbito global, na perspectiva de integrar diversas ações de várias áreas

específicas, gerenciadas pelo Projeto Terra até a criação da Secretaria Especial de Habitação em 2002. As áreas de intervenção do Projeto Terra foram mapeadas e delimitadas em Poligonais que podem integrar um ou mais bairros dependendo da situação físico-geográfica da cidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2003).

Para atender à necessidade de instituição de um órgão responsável pela gestão e implementação de uma Política Habitacional que desse um caráter permanente ao desenvolvimento de ações habitacionais e de Regularização Fundiária no município de Vitória, a Prefeitura aprova em 30 de dezembro de 2002 a Política Municipal de Habitação através da **Lei nº. 5.823**, que institui a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), responsável pela gestão e implementação da Política Habitacional na capital, fixando diretrizes e normas da Política Municipal de Habitação (PMH). Esta mesma lei cria o **Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social** (CMHIS) para que seja viabilizada a gestão partilhada dessa Política. Estes instrumentos legais significam a consolidação das ações na área habitacional, assegurando sua continuidade em administrações futuras, bem como a institucionalização do envolvimento e da participação da sociedade organizada (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2003).

O CMHIS é um órgão de caráter deliberativo, vinculado administrativamente à SEHAB e tem por finalidade propor e deliberar sobre diretrizes, planos e programas da Política Habitacional, bem como fiscalizar a sua execução. Além disso, essa Lei institui o **Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social** (FMHIS), constituído por recursos provenientes do orçamento do município e de outras fontes, para viabilizar a execução dos programas previstos na referida legislação (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2003).

Esta política, seguindo uma diretriz nacional, e visando o suprimento do déficit habitacional no município, foi pensada integrando os conceitos de sustentabilidade, participação e promoção social, realizando a qualificação dos espaços urbanos e a preservação ambiental. As ações realizadas abrangem os morros da capital no que se refere à construção de equipamentos públicos, infra-estrutura básica, habitações e regularização fundiária (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2003).

Em 2006, na gestão do prefeito João Carlos Coser (PT) é sancionada a lei de nº. 6592 que revoga alguns artigos da lei nº 5823/2002, fixando normas de regulamentação e instituindo o Programa Habitar Vitória, no sentido de qualificar ainda mais as ações no campo habitacional. Esta nova lei compreende cinco projetos habitacionais existentes hoje no

município. As informações sobre cada projeto apresentadas a seguir, foram organizadas a partir da leitura da lei 6592/ 2006.

Projeto Moradia - tem como meta viabilizar mecanismos de inclusão social, atendendo prioritariamente a famílias com renda de até cinco salários mínimos que não são absorvidas pelo mercado imobiliário e constituem 92% do déficit habitacional de Vitória. Tem como principais objetivos: reduzir o déficit habitacional do município; viabilizar o acesso à casa própria, com infra-estrutura, à famílias de baixa renda e assegurar condições mínimas de habitabilidade. Oferece duas modalidades para aquisição/ melhoria da casa própria:

- 1) **Conjuntos Habitacionais** - arrendamento residencial para famílias com renda entre três e seis salários mínimos, com opção de compra ao final do prazo do contrato.
- 2) Unidades Habitacionais Isoladas – ao cidadão serão ofertadas **unidades habitacionais novas** ou a **reconstrução** de seu imóvel, a partir de projetos arquitetônicos desenvolvidos pela Prefeitura de Vitória.

Projeto Terreno Legal - prevê a regularização fundiária para as áreas de interesse social. Busca a legalização fundiária das áreas ocupadas informalmente, visando garantir o cumprimento integral da função social da cidade e da propriedade urbana, conforme previsto no Estatuto da Cidade. Compreende os seguintes objetivos: Integrar os assentamentos informais ao conjunto da cidade formal; Resgatar a cidadania e a qualidade de vida da população de baixa renda e garantir a segurança individual da posse para os ocupantes.

Projeto Morar no Centro - visa contribuir para o programa de revitalização do centro de Vitória. Pretende viabilizar moradia a partir da reforma e reabilitação dos edifícios desocupados, convertendo-os ao uso habitacional, garantindo a qualidade de vida dos habitantes, atuais e futuros, do Centro de Vitória. Seus principais objetivos são: reduzir o déficit habitacional, repovoar o Centro de Vitória, recuperar/manter o patrimônio histórico e cultural do Centro e aumentar a oferta de unidades habitacionais de interesse social.

Projeto Vitória de Todas as Cores - prevê melhorias habitacionais para casas de alvenaria. Visa estimular e promover melhores condições de habitação e do padrão estético dos imóveis localizados em áreas de interesse social, beneficiando famílias com renda mensal de até três salários mínimos, integrando essas áreas, ditas “subnormais”, à cidade formal. Seus objetivos são: melhorar a qualidade de vida e as condições de habitabilidade da população, ampliar a cidadania e embelezar a paisagem urbana.

Projeto Morar Sem Risco - compreende três benefícios, Bolsa Moradia, Auxílio Moradia e Auxílio Reforma, e visa atender às famílias que se encontram em áreas de risco geológico ou área de interesse ambiental. Buscando resguardar o direito à vida e por compreender a *moradia* como necessidade básica do cidadão e considerando a atuação do projeto voltado a atender às famílias que se encontram em situação de risco determinadas pela má condição de sua habitação ou local onde residem, o Projeto Morar Sem Risco disponibilizará os referidos benefícios para famílias com renda familiar mensal de até três salários mínimos ou per capita de até ½ salário mínimo.

Atualmente a política de habitação no município de Vitória, está consolidada no que se refere à regulamentação jurídica. Vale ressaltar outra legislação mais recente que compõe a referida política. Trata-se da lei nº 6967/2008, sancionada em 2007, que institui, no âmbito do Projeto Terra, o Programa Habitacional de Interesse Social, objetivando desenvolver as ações através dos seguintes Projetos: Reassentamento⁴⁶, Aluguel Provisório⁴⁷, Bônus Moradia⁴⁸ e Melhorias habitacionais⁴⁹.

Apresentados os resultados do levantamento bibliográfico, percebemos a evolução e o avanço na concretização da política de habitação no município de Vitória. Dentro deste contexto acreditamos que a trajetória dos movimentos sociais urbanos teve um papel preponderante na construção desta política no país. Resta-nos, entretanto, investigar como esta participação se processou no âmbito do município de Vitória? Qual o compromisso do poder público com a publicização da política? De qual participação estamos falando?

⁴⁶ Objetiva viabilizar o acesso à moradia digna para todos os moradores removidos compulsoriamente em decorrência de projetos de intervenção urbana, preservação ambiental e remoção de áreas impróprias à habitação (VITÓRIA, 2007, p. 1).

⁴⁷ Busca viabilizar o acesso a moradia segura mediante a concessão temporária de subsídio, integral ou parcial, para locação de imóvel residencial (VITÓRIA, 2007, p. 4).

⁴⁸ É uma alternativa de realocação de famílias que busca viabilizar o acesso à moradia digna, a partir da concessão de um benefício para aquisição de imóvel, obedecendo aos limites do estado do Espírito Santo. O pagamento do benefício será efetuado por meio de carta de crédito ou mediante cheque em nome do beneficiário que deverá ser endossado em favor do vendedor do imóvel. O beneficiário autoriza o município a adquirir os direitos sobre imóvel removido compulsoriamente em decorrência de projetos de intervenção urbana, preservação ambiental e remoção de áreas impróprias à habitação, do proprietário e/ou titular de direitos sobre o mesmo desde que resida no imóvel e não tenha optado pela permuta por unidade habitacional em reassentamento ou pela indenização decorrente da desapropriação. (VITÓRIA, 2007).

⁴⁹ Objetiva estimular e promover melhorias na qualidade da habitabilidade e do acabamento nos imóveis de famílias de baixa renda que residam e que sejam proprietárias ou titulares de direitos sobre o mesmo de forma a assegurar o acesso à moradia digna, segura e salubre (VITÓRIA, 2007, p.8).

É nesta direção que segue a análise dos dados empíricos desta pesquisa. A partir de agora, buscaremos apreender a trajetória da participação popular no campo da habitação em Vitória, marcando o momento da formulação desta política destacando como foi esta participação, a partir da atuação dos representantes da população no Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social.

4. A EXPERIÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO EM VITÓRIA

Neste capítulo, passaremos ao desvendamento da experiência de participação popular no processo de formulação da política de habitação no município de Vitória. A atenção será dada à análise das entrevistas realizadas com os representantes da população no Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – CMHIS. O que se tem de registro é que desde as primeiras intervenções no campo da habitação no município de Vitória, valorizava-se a participação popular. Mas o que nos apontam as análises feitas acerca da experiência de participação da população neste processo? Como se efetiva a participação social no processo de formulação da Política Municipal de Habitação de Interesse Social do município de Vitória? Qual o sentido desta participação? Como estas pessoas percebem a cidade de Vitória, palco desta política? E sendo o campo do desenvolvimento urbano e da moradia uma importante arena de manifestação dos conflitos entre os interesses do capital e do trabalho, de que maneira estes conflitos se expressam na formulação da política de habitação no espaço do conselho?

Partindo destas inquietações, outras questões também surgiram ao longo deste percurso. Assim, buscaremos responder estas e outras questões a partir da exposição dos resultados das análises dos dados obtidos em entrevistas com 11 conselheiros eleitos como representantes da população para as duas últimas gestões do CMHIS⁵⁰, estudadas neste trabalho. Além dos representantes da população no CMHIS, também foram entrevistados o gestor atual da política de habitação e 02 técnicos da PMV, que compunham um grupo de trabalho de elaboração da minuta da lei n.º 6592/2006.

FAIXA ETÁRIA	GENERO		ESCOLARIDADE				OCUPAÇÃO
	M	F	A	EF	EM	ES	
30 - 40 anos	6	8	1	1	8	4	Operador de telemarketing; Assessor parlamentar; Aposentado; Secretário Municipal. Procurador; municipal; Pedreiro; Servidor Público; Secretária Executiva.

M – Masculino/ F – Feminino/ A – Alfabetizado/ EF – Ensino Fundamental/ EM – Ensino Médio/ ES – Ensino Superior

QUADRO 2 - PERFIL DOS ENTREVISTADOS

Os dados deste trabalho apontam algumas direções. Neste sentido, buscamos estruturar a análise em 02 eixos:

⁵⁰ Estas duas últimas gestões referem-se aos seguintes períodos respectivamente: 2005-2008 e 2009-2011

- α) **O desenvolvimento do processo de democratização e participação:** neste eixo tratamos do CMHIS como espaço de publicização da política, discutindo como os diferentes atores participaram do processo de formulação da política, como expressaram os seus interesses, indicando se houve acordos, decisões que não passaram pelo conselho e quais os interesses e compreensão do direito à moradia e do direito à cidade estão contemplados na formulação final da política. A análise voltou-se também para compreender qual é o modelo de democracia e participação presente nas ações da prefeitura municipal de Vitória no campo da habitação.
- β) **A política de habitação resultante do processo de participação:** partindo da identificação da concepção de cidade dos entrevistados e dos impactos dessa concepção sobre a compreensão do direito à cidade e de medidas para assegurá-lo, o foco da análise aqui voltou-se para compreender a que demandas e interesses a política de habitação atende efetivamente e se esta política tem atendido a idéia de que cidade é para todos. Isso pensando numa concepção de cidade que atenda também as necessidades da classe trabalhadora e não apenas do capital

4.1 Formação e desenho institucional do CMHIS de Vitória

4.1.1 A particularidade do CMHIS em Vitória: uma breve incursão histórica

Estruturamos o primeiro eixo, apresentando informações que tratam da particularidade do CMHIS de Vitória, evidenciando sua trajetória de instalação, seu desenho institucional, descrevendo os elementos necessários para criação, manutenção e funcionamento do conselho.

Como vimos no capítulo 2, a Constituição de 1988 foi um marco decisivo para a institucionalização da participação popular, criando condições legais para mudanças na relação entre o Estado e a Sociedade. Isto porque nela ficou garantida a participação popular na tomada de decisões e na gestão das políticas públicas. Este novo momento político no Brasil possibilitou a criação de novos canais institucionais de participação política da população. Este processo é fruto da luta dos diferentes movimentos sociais que se mobilizaram na década de 1980 em favor da construção de uma Constituição que garantisse a ampliação da democracia e da cidadania. A partir da década de 1990, o que se observa é uma inclinação à

institucionalização dos canais de participação da sociedade civil, dando materialidade às formas de mediação entre Estado e sociedade civil (ZORZAL ET AL , 2009).

Segundo Zorzal *et al* (2009), de todos os arranjos participativos apresentados após a queda do regime militar e instituídos a partir da Constituição de 1988, os conselhos gestores são considerados como uma das esperanças de democratização da gestão pública e representam a possibilidade de compartilhar poder entre governo e população, no sentido de ampliar a democracia e fortalecer a responsabilidade pública do Estado, pois:

A reunião de representantes do governo e da sociedade civil em um espaço legítimo de discussão teria por fim dar maior transparência à gestão, além de promover um aprendizado democrático entre as partes, que se traduziria em benefícios para ambos (ZORZAL et al, 2009, p. 96).

O município de Vitória não ficou à margem desta tendência nacional, pois registra-se que houve uma incorporação da proposta de abertura de diferentes espaços para a participação popular. De acordo com a referida autora esta tendência, indica como um dos pontos fortes da gestão municipal da época a sua alta adequação aos princípios da gestão democrática. Isto se confirma, por exemplo, com o fato de que desde 1989, durante a primeira gestão petista de Vítor Buaiz, na Prefeitura de Vitória, tem-se a implantação da primeira experiência de orçamento participativo e que foi mantida ininterruptamente até o ano de 2001. Vale ressaltar que a institucionalização do OP foi uma demanda da população. Destaca-se também a criação dos conselhos gestores. Isso significa a inauguração de um novo processo de maior disponibilidade da Prefeitura em abrir a gestão do município à participação do cidadão, indicando uma vontade governamental de partilhar a tomada de decisões (ZORZAL ET AL, 2009).

Zorzal *et al* (2009), destaca a forte prática conselhistas que Vitória possui, comparou-a com outros municípios, principalmente com outras capitais do país, como é o caso de Rio de Janeiro e Recife. No entanto, a autora pondera acerca da situação de funcionamento de cada conselho, evidenciando que em 2003 muito embora os conselhos tenham sido instituídos por lei municipal, nem todos estavam em funcionamento. Alguns não chegaram a ser instalados e outros foram desativados. Destaca também situações em que os conselhos se reuniram uma única vez e outras em que não apresentavam regularidade na periodicidade das reuniões.

Especificamente os conselhos de política urbana, ambiental e de desenvolvimento da cidade, segundo Zorzal *et al* (2009), ganharam um forte impulso com o debate da reforma urbana que efervesceu na década de 1980 e, como fruto deste processo de participação dos

movimentos sociais, tem-se a inscrição da política urbana na Constituição Federal de 1988 e posteriormente a elaboração e aprovação do Estatuto das Cidades em 2001. A referida autora, também destaca alguns eventos que inauguraram um novo modo de pensar as questões urbanas, como a Rio-92, o Habitat e as conferências da cidade.

A partir da década de 1980, o município de Vitória, dá início à criação de conselhos que discutem e defendem a temática urbana. O primeiro a ser criado foi o Conselho do Plano Diretor Urbano - CMPDU. Em seguida, no ano de 1989, foi criado o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA, que de certa forma foi estimulado pelo forte movimento local em torno deste tema, com o apoio da primeira organização capixaba em defesa do meio ambiente, a Associação Capixaba em defesa do Meio Ambiente - ACAPEMA, criada em 1979 (ZORZAL *et AL*, 2009).

O conselho mais recente criado na área da política urbana foi o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS), através da lei nº 5823/ 2002, definindo-o como parte integrante da estrutura organizacional da Secretaria de Habitação de Interesse Social. Os primeiros passos começam a serem dados em julho de 2003, quando ocorreu a primeira reunião deste conselho. Esta reunião aconteceu nas dependências da Prefeitura Municipal de Vitória, onde se aprovou o regimento interno e se implantou sua secretaria executiva (ZORZAL *et al*, 2009).

4.1.2 O desenho institucional do CMHIS: composição e atribuições

A lei 5823/2002 define, em seu artigo 35, que a Política de Habitação no município de Vitória será administrada pelo Conselho Municipal de Habitação - CMHIS e pela Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB. Como já destacado, o CMHIS está vinculada à SEHAB e de acordo com Machado (2011) possui rubrica própria e Secretaria Executiva que assessora seu funcionamento. O CMHIS tem caráter deliberativo e é composto por representantes do poder público e da sociedade civil de forma paritária, para um mandato de dois anos. A primeira gestão do conselho, obedecendo ao disposto no artigo 27 da lei 5823/2002, foi constituída da seguinte forma:

Art. 27. O CMHIS será constituído por representantes do Poder Público das entidades da Sociedade Civil e por conselheiros populares eleitos em bairros ou regiões de Vitória.
I – o Secretário Municipal de Habitação do Município, que o presidirá;

- II** – seis membros do Poder Público Municipal;
 - III** – seis membros eleitos diretamente pela população envolvida nos projetos e programas habitacionais das Áreas de Interesse Social;
 - IV** – um membro representante do Órgão Federal afeto à questão habitacional;
 - V** – um membro representante do Órgão Estadual afeto à questão habitacional;
 - VI** – um membro representante do Conselho Popular de Vitória;
 - VII** – um membro representante da Câmara Municipal;
 - VIII** – dois membros representantes do Setor Produtivo;
- Parágrafo único - Na composição e funcionamento do CMHIS deve ser observado o seguinte:
- I** – cada entidade ou órgão serão representados por um titular e um suplente;
 - II** – o mandato dos representantes do CMHIS será de dois anos, podendo ser renovado uma única vez por igual período (VITÓRIA, 2002).

Em conformidade com a referida lei, esta composição, é detalhada no primeiro decreto que regulamenta o CMHIS, de nº 11556/ 2003, aprovado pelo prefeito municipal de Vitória:

- Art. 1º.** O Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social - CMHIS será composto conforme discriminação abaixo:
- I** – Secretário Municipal de Habitação;
 - II** – Seis membros do Poder Público Municipal: a) um representante da Coordenadoria de Governo – GAB/COG; b) um representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento da Cidade; c) um representante da Secretaria Municipal de Ação Social, Trabalho e Geração de Renda; d) um representante da Secretaria Municipal de Cidadania e Segurança Pública; e) um representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente; f) um representante da Secretaria Municipal de Fazenda;
 - III** – seis membros eleitos diretamente pela população envolvida nos projetos e programas habitacionais das Áreas de Interesse Social;
 - IV** – um membro representante do Órgão Federal afeto à questão habitacional;
 - V** – um membro representante do Órgão Estadual afeto à questão habitacional;
 - VI** – um membro representante do Conselho Popular de Vitória;
 - VII** – um membro representante da Câmara Municipal;
 - VIII** – dois membros representantes do Setor Produtivo: a) um representante do Sindicato da Indústria da Construção Civil – SINDICOM; b) um representante da Associação dos Comerciantes de Material de Construção do Espírito Santo – ACOMAC/ES (VITÓRIA, 2003b).

Algumas alterações na legislação ocorreram desde a definição inicial dos membros do CMHIS em 2003. Em 2006, período de uma nova gestão da prefeitura, a lei 6591/2006 dá uma nova redação ao artigo 27 da lei 5823/2002. No mesmo ano, o prefeito baixa um novo decreto regulamentador do CMHIS, o 12.832/2006, que altera a sua composição. Estas novas legislações ampliam para sete os representantes do poder público municipal e incluem sete representantes das regiões administrativas do município de Vitória, conforme disposto a seguir:

Art. 1º. O Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social - CMHIS será composto conforme discriminação abaixo:

I – Secretário Municipal de Habitação;

II – sete membros do Poder Público Municipal:

a) um representante da Procuradoria Geral do Município;

b) um representante do Gabinete do Prefeito/APE;

c) um representante da Secretaria de Desenvolvimento da Cidade;

d) um representante da Secretaria de Assistência Social;

e) um representante da Secretaria de Cidadania e Direitos Humanos;

f) um representante da Secretaria de Meio Ambiente;

g) um representante da Secretaria de Fazenda.

III – Representantes das sete Regiões Administrativas do Município, eleitos diretamente pela população envolvida nos Projetos e Programas Habitacionais das Áreas de Interesse Social:

a) um representante da Gerência da Regional 1;

b) um representante da Gerência da Regional 2;

c) um representante da Gerência da Regional 3;

d) um representante da Gerência da Regional 4;

e) um representante da Gerência da Regional 5;

f) um representante da Gerência da Regional 6;

g) um representante da Gerência da Regional 7;

IV – um membro representante do Órgão Federal afeto à questão habitacional;

V – um membro representante do Órgão Estadual afeto à questão habitacional;

VI – um membro representante do Conselho Popular de Vitória;

VII – um membro representante da Câmara Municipal;

VIII – dois membros representantes do Setor Produtivo:

a) um representante do Sindicato da Indústria da Construção Civil – SINDICOM;

b) um representante da Associação dos Comerciantes de Material de Construção do Espírito Santo – ACOMAC/ES;

IX - um membro representante do Movimento Nacional de Luta Pela Moradia do Espírito Santo – MNLM/ES (VITÓRIA, 2006).

Dentre as mudanças mais significativas deste novo decreto, está também a inclusão do Movimento Nacional de Luta pela Moradia. O MNLM passa a integrar a composição da segunda gestão do CMHIS, que compreendeu o período de 2006-2008. Esta entidade de representação nacional, que teve uma participação significativa na construção da política urbana e política nacional de habitação, ficou de fora da composição oficial do CMHIS no período inicial de institucionalização da participação popular na política de habitação.

As secretarias municipais que representam o poder público são definidas por lei e regulamentadas por decreto e fica a cargo de cada secretaria indicar o seu representante. As legislações aprovadas em 2006, citadas anteriormente, alteraram a representação do poder público. Nesta nova composição passam a fazer parte a procuradoria municipal, a Secretaria Municipal de Assistência Social e representante da Assessoria de Projetos Especiais, indicando técnicos do Projeto Terra Mais Igual para esta vaga.

Quanto ao mandato, o mesmo tem duração de dois anos, podendo ser renovado uma única vez por igual período. A presidência e a vice-presidência são ocupadas pelo Secretário da pasta da habitação e subsecretário respectivamente (VITÓRIA, 2006 DECRETO 12832/2006). Machado (2011) destaca que os critérios de representatividade para estes cargos é responder pela política habitacional local, ou seja, para este cargo não há processo de escolha, pois a lei municipal 5823/2002, designa para a função o gestor da pasta da SEHAB.

As entidades representantes da sociedade civil também estão definidas nas legislações e o processo de definição dos seus representantes é de responsabilidade da própria entidade. Uma alteração importante e mais recente feita na composição do CMHIS refere-se à inclusão do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA na composição atual do Conselho constituída em 2009, com mandato até o final de 2011.

Esta era uma demanda do CMHIS desde 2007, apresentada pelo representante do CPV. Esta sugestão na época foi questionada por um representante do poder público, sob o argumento de que o preenchimento desta vaga no conselho deveria ser com uma entidade de competência⁵¹ e não com um órgão fiscalizador de um profissional. A inclusão da UFES na composição do CMHIS, através da Pró-reitoria de extensão, também foi sugerida. Outro conselheiro representante da população, se manifestou, reforçando a importância da participação da UFES como órgão de apoio, no sentido de amenizar a rigidez das fiscalizações exercidas pelo CREA, e este passaria então a ser um órgão orientador das obras executadas pela população de menor poder aquisitivo, nos projetos de autoconstrução desta parcela da população, ou seja, viabilizando assistência técnica à população pobre. A inclusão da UFES não foi aceita. No ano de 2008, o CREA aceitou o convite enviado através de ofício pelo CMHIS, para ocupar uma vaga no conselho como representante da sociedade civil.

A partir de dados registrados em ata, constatamos que outra reivindicação apresentada por um conselheiro, representante do poder público, desde abril/ 2007 alertava para a necessidade de se eleger um representante da regional 8, recém criada na época, para o CMHIS. A inclusão não foi feita de maneira imediata, pois de acordo com o parecer do presidente do conselho, registrado em ata, para realizar a inclusão de um novo

⁵¹ A ata não esclarecia de qual competência se tratava.

representante, antes seria necessária a revisão na legislação em vigor, pois a mesma havia sido elaborada antes da criação da referida região administrativa.

As alterações reivindicadas para a composição do CMHIS só se efetivaram no processo eleitoral seguinte. As novas representações foram oficializadas através do decreto 14453/2009, que designou os membros para compor o conselho, para o mandato de 2009/2011. Assim, a nova gestão do conselho ficou configurada com 13 representantes da sociedade civil e 11 do poder público. Observa-se que a sociedade civil tem a maioria. Passam a ocupar o CMHIS os seguintes representantes: Secretaria de Trabalho e Geração de Renda (poder público municipal), região administrativa 08 (eleito pela população) e CREA (entidade da sociedade civil).

A definição dos representantes da população ocorreu por meio de processo eleitoral da seguinte forma: na primeira gestão do CMHIS (2003-2005), a eleição dos seis representantes da população envolvida em projetos habitacionais existentes nas Áreas de Interesse Social do Município de Vitória era feita por meio de voto aberto, junto às regionais administrativas, das quais participaram as entidades comunitárias existentes no âmbito de cada uma das regionais, obedecendo aos seguintes critérios e procedimentos:

- I – a equipe social da Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, em conjunto com as Administrações Regionais promoverão seis reuniões das quais participarão as entidades comunitárias existentes no âmbito de cada uma das regionais, sendo que uma das reuniões agrupará as organizações sociais localizada nas Administrações Regionais da Praia do Canto e Continente;
- II – eleição de um representante e do seu respectivo suplente em cada uma das reuniões de acordo com a participação acima mencionada;
- III – registro dos representantes eleitos em ata própria de cada uma das seis reuniões (VITÓRIA, 2003a).

Destaca-se que inicialmente, havia a garantia de realização de seis reuniões para escolha dos representantes em cada região administrativa. Entretanto observa-se que o decreto 11556/2003 privilegiava as Administrações Regionais da Praia do Canto e Continental ⁵², pois previa que uma das reuniões do processo eleitoral, agruparia as organizações sociais localizadas nestas regiões. Ressalta-se ainda que este decreto não detalhava os critérios para candidatura dos representantes da população.

⁵² A Região Administrativa VI – Continente, de acordo com a lei 6077/ 2003, compreende 13 bairros, a saber: Aeroporto, Antônio Honório, Boa Vista, Carapina, De Fátima, Goiabeiras, Hélio Ferraz, Jabour, Jardim Camburi, Jardim da Penha, Maria Ortiz, Mata da Praia, Morada de Camburi, Parque Industrial, Pontal de Camburi, República, Segurança do Lar e Solon Borges (VITÓRIA, 2003a).

A partir da segunda gestão (2006-2008) do CMHIS, o decreto 12.832/2006, altera o processo de eleição dos representantes da população, garantindo um representante para cada uma das sete regiões administrativas do município de Vitória, permanecendo o processo de escolha por meio de voto aberto da população envolvida em projetos habitacionais nas áreas de Interesse Social a partir dos seguintes critérios: residir na região por período mínimo de 01 ano, estar envolvido em Movimentos Sociais ou Associações de Moradores e ter idade mínima de 18 anos. O referido decreto também determina que além da equipe social da SEHAB e das Gerências Regionais, o CPV também comporia o grupo responsável pelo processo eleitoral, promovendo as reuniões das quais participam as entidades existentes no âmbito de cada região.

Os membros do CMHIS, bem como seus respectivos suplentes são designados por ato do Chefe do Poder Executivo Municipal, através de decreto⁵³. A eleição dos representantes da terceira gestão seguiu os mesmos critérios definidos para a eleição da gestão anterior.

O quadro à seguir apresenta a composição do CMHIS desde 2003, destacando suas representações e entidades. Nas legislações consultadas, a constituição do CMHIS está dividida entre representantes do poder público, representantes eleitos pela população e entidades da sociedade civil. Entretanto, para este trabalho, reconfiguramos esta composição, considerando a seguinte divisão: poder público e sociedade civil, por entender que sociedade civil é um conjunto heterogêneo e diversificado, onde nele estão presentes a tanto a população quanto as diferentes entidades civis, de natureza não governamental.

⁵³ Decretos: - Gestão 2003-2005; Decreto 12.856/2006 – Gestão 2006-2008; e Decreto 14.453/2009 – Gestão 2009-2011

GESTÃO	PODER PÚBLICO	SOCIEDADE CIVIL
2003-2005	<u>09 REPRESENTANTES:</u> GAB/ PLAN; SEDEC; SEMMAS; SEMCID; SEMMAM; SEMFA; CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA; COHAB/ ES; CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	<u>09 REPRESENTANTES:</u> 06 ENTIDADES COMUNITÁRIAS EXISTENTES NO ÂMBITO DAS REGIONAIS ADMINISTRATIVAS; 01 ACOMAC; 01 SINDICON; 01 CPV
2006-2008	<u>09 REPRESENTANTES:</u> 01 GAB/ PREF/ APE/ PROJETO TERRA; 01 SEDEC; 01 SEMMAS; 01 SEMCID; 01 SEMMAM; 01 SEMFA; 01 SETGER; 01 CÂMARA MUNICIPAL; 01 IDURB/ ES; 01 CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	<u>10 REPRESENTANTES:</u> 07 REGIONAIS ADMISTRATIVAS; 01 CPV; 01 ACOMAC; 01 SINDICON; 01 MNLM
2009-2011	<u>11 REPRESENTANTES:</u> 01 GAB/ PREF/ APE/ PROJETO TERRA; 01 SEDEC; 01 SEMMAS; 01 SEMCID; 01 SEMMAM; 01 SEMFA; 01 PGM; 01 SETGER; 01 CÂMARA MUNICIPAL; 01 IDURB/ ES; 01 CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	<u>13 REPRESENTANTES:</u> 08 REGIONAIS ADMISTRATIVAS; 1 CPV; 01 ACOMAC; 01 SINDICON; 01 MNLM; 01 CREA

QUADRO 3 - REPRESENTANTES DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – VITÓRIA/ ES

FONTE: Listas de presença e decretos municipais do CMHIS

Podemos observar que o CMHIS obedece ao critério de paridade entre os representantes do poder público municipal e da sociedade civil, assegurando o mesmo peso do voto na primeira gestão do CMHIS e nas demais gestões a sociedade civil tem a maioria numérica. Entretanto, vale ressaltar aqui o debate acerca do princípio da igualdade de condições, que vai além da garantia da paridade. Um aspecto a ser considerado é o acesso a informações referentes à política de habitação. É fato que o conselheiro membro da gestão tem uma vantagem maior no acesso às informações, ao passo que quem não é, por mais que tenha informações, não está presente no cotidiano do poder público e não acompanha de perto o desenvolvimento da política. Estes elementos indicam que o ponto de partida é desigual.

Comprovando este desigual acesso à informação, a leitura das atas do CMHIS e a fala dos conselheiros mostram que na maior parte das deliberações do conselho, os conselheiros não recebiam previamente informações ou cópia dos documentos necessários para se prepararem para a tomada de decisão. O trecho transcrito da entrevista abaixo confirma esta questão:

[...] Não vinha com antecedência não [documentos a serem aprovados pelo CMHIS], só vinha a pauta [...] acho que eu tenho até aqui ó... [ele fez uma pausa para localizar a convocação da reunião recebida e ler prá mim] “informamos aqui o cancelamento da vigésima oitava reunião”... Isso para mim ó, foi uma tristeza danada! Muito triste! ... Aqui: resolução aprova prioridade para utilização dos recursos... a gente recebia junto com os convites dois ou três dias antes da reunião [...] tinha que ter mais tempo (CONSELHEIRO 5)

A fala abaixo exemplifica como esse processo de tomada de decisão é realizado no CMHIS:

É porque muitas vezes... Assim... Primeiro eles anuncia o projeto, depois de anunciar eles marcam uma reunião extraordinária, passavam uns slides explicando *tudinho*... Os pontos como ia funcionar, como ia fazer os valores, os recursos, as empresas, que eles vão contatar quem é a vencedora daquela licitação... Depois que elas ganham, eles traziam para nós, na outra reunião, mostrava *tudinho*, entretanto, nós ainda queria saber se eles tinham condições técnica de fazer aquela obra do jeito que a comunidade precisava... Os valores..., porque houve fraude... Porque a empresa que foi apresentada, eles não tinha muita confiabilidade. Vai ver porque às vezes a gente também não conhecia [...], mas quando a gente achava que não dava certo, chegava e descartava... Então funciona assim. E depois de fazer aquele estudo profundo, daí que era aprovado, mas tinha muita informação mesmo... Eles nunca faz as coisas sozinhos não... Era participativo, discutia todos os pontos de pauta antes de votar (CONSELHEIRO 7).

Percebe-se que os assuntos a serem discutidos e deliberados são detalhados nas reuniões do conselho, indicando que todos os pontos de pauta são discutidos antes de serem votados, entretanto desta fala destaca-se que as informações necessárias à compreensão dos temas são fornecidas apenas no momento da reunião, exigindo dos conselheiros capacidade para tomar decisões rapidamente.

Quanto à presença dos conselheiros nas plenárias, os documentos consultados do CMHIS, como lista de presença e atas, indicam que há certo equilíbrio entre a frequência dos representantes do poder público e dos representantes da população, como mostram os gráficos à seguir:

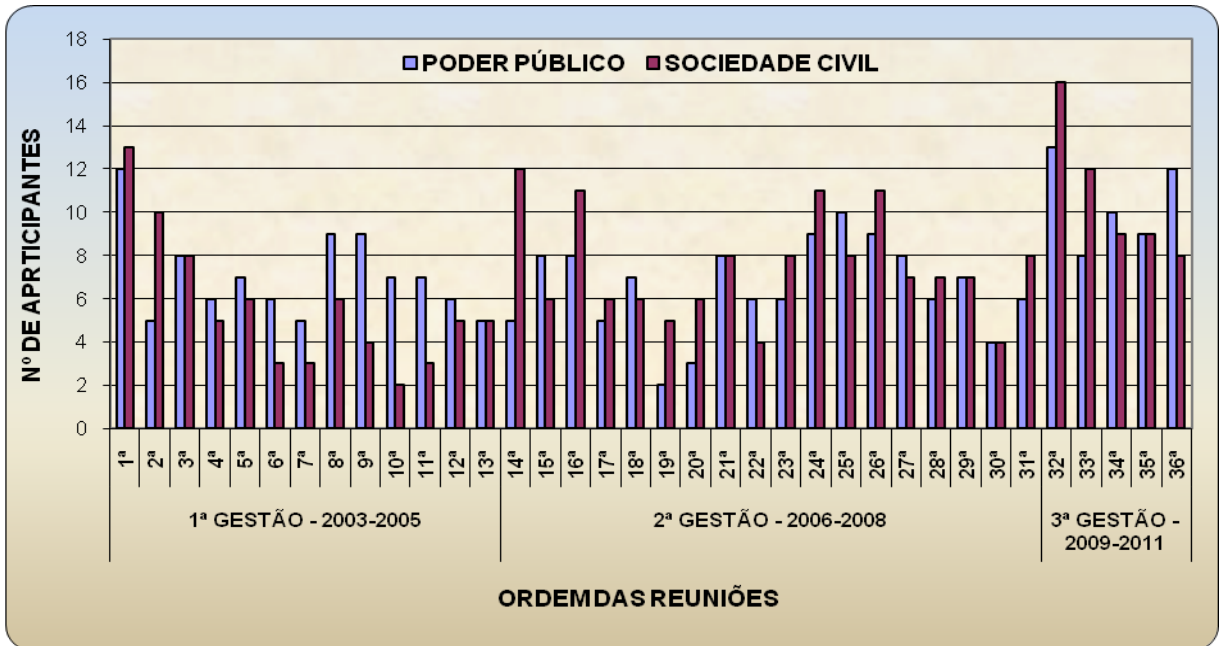


GRÁFICO 1 - FREQUENCIA DOS CONSELHEIROS POR REUNIÃO DO CMHIS - PERÍODO: 2003-2010

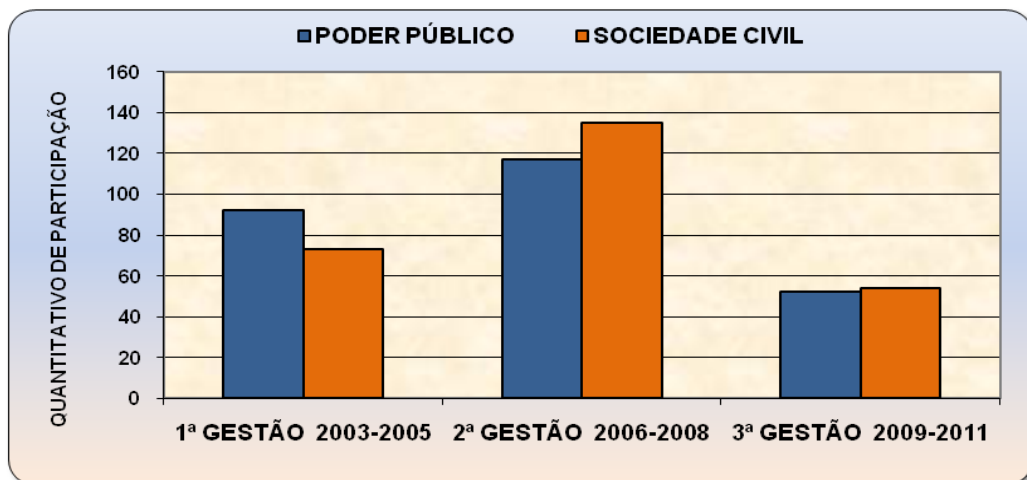


GRÁFICO 2 - COMPARATIVO DA FREQUÊNCIA TOTAL DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES - PERÍODO: 2003-2010

A partir deste gráfico, observamos que apenas na primeira gestão (2003-2005), há uma presença majoritária do poder público nas reuniões do CMHIS. Na segunda gestão (2006 – 2008), como indica o gráfico, destacamos que numericamente há uma sobreposição dos representantes da sociedade civil em relação aos representantes do poder público. Este foi o período de reformulação da política de habitação (2006-2007), já que em 2006 foi

aprovada a lei 6592, que reformula os programas e projetos habitacionais que constituem o Programa Habitar Vitória da Prefeitura Municipal de Vitória.

Um dado importante que aferimos desta pesquisa é em relação à assiduidade dos membros do setor produtivo. Observamos a baixa freqüência desses representantes nas reuniões indicando um desinteresse pelos espaços de participação democrática. O MNLM mesmo tendo conquistado uma cadeira no conselho, a partir da segunda gestão, também apresentou uma baixa participação nas reuniões.

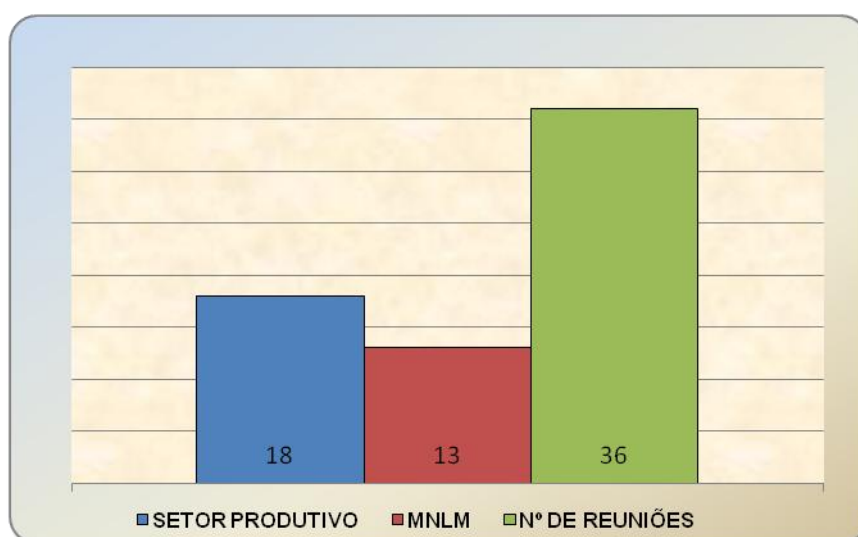


GRÁFICO 3 - FREQUÊNCIA DOS REPRESENTANTES DO SETOR PRODUTIVO E DO MNLM NAS REUNIÕES DO CMHIS - PERÍODO: 2003-2010

A assiduidade às reuniões do conselho é fundamental para assegurar o poder decisório e efetividade dos princípios da democracia participativa. A assiduidade vai assegurar a continuidade ou talvez a capacidade de acompanhamento de todo o processo de discussão. se não houver uma participação regular nas reuniões, o conselheiro terá dificuldade em acompanhar o debate, o que comprometerá inclusive o papel de repassar as informações para sua base, de discutir com a população os temas que estão em debate no CMHIS. Ou seja, a participação nas decisões ficará comprometida, permitindo que fiquem centralizadas nas mãos de quem está presente.

Nesta perspectiva, outro aspecto observado foi em relação à frequência dos membros titulares e suplentes nas reuniões. Observa-se, que em geral, em todas as gestões do CMHIS houve uma frequência efetiva dos membros suplentes nas reuniões. Esse fato foi observado a partir da quantificação das listas de presença nas plenárias. Os dados correspondentes ao percentual total desta frequência, bem como o seu quantitativo nas reuniões ocorridas em cada gestão do CMHIS, identificando os titulares e os suplentes, são apresentados nos gráficos à seguir.

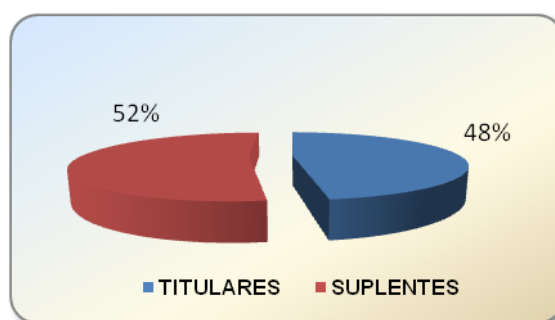


GRÁFICO 4 - PERCENTUAL DE FREQUENCIA DOS CONSELHEIROS TITULARES E SUPLENTES NAS REUNIÕES DO CMHIS - PERÍODO: 2003-2010

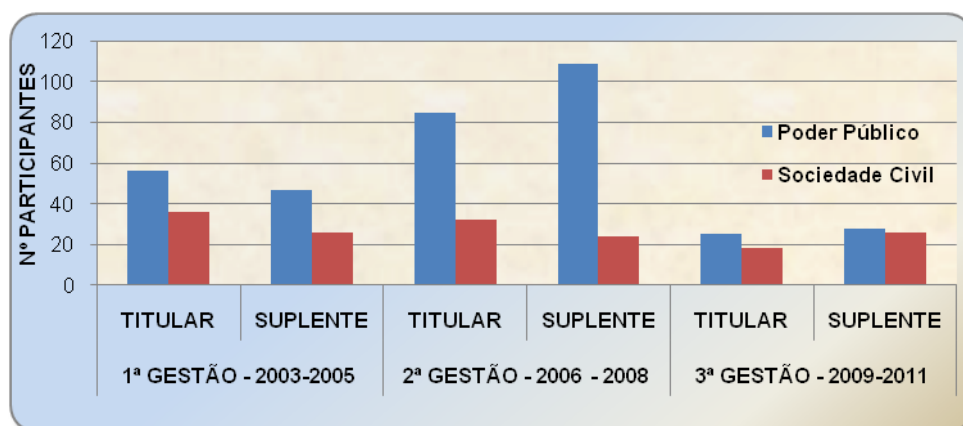


GRÁFICO 5 - FREQUÊNCIA DOS MEMBROS TITULARES E SUPLENTES NAS REUNIÕES DO CMHIS EM CADA GESTÃO - PERÍODO: 2003-2010

Se observarmos mais de perto os dados em cada gestão separadamente, identificamos que na primeira gestão a frequência dos membros titulares e suplentes, tanto poder público, quanto da sociedade civil, quase se igualou.

Na segunda gestão, o que os dados revelam é uma predominância da participação dos membros titulares apenas do poder público, sobrepondo os membros titulares da sociedade civil. Um destaque a ser feito nesta gestão é que comparando o quantitativo de participação entre os representantes do poder público, observa-se a presença majoritária dos seus suplentes em relação aos titulares. Isso pode ser explicado pela participação simultânea entre os membros titulares e suplentes nas reuniões do CMHIS. Na terceira gestão, observamos uma frequência equilibrada entre os membros titulares e suplentes do poder público e da sociedade civil.

Com exceção da segunda gestão, os dados mostram que há regularidade na frequência entre membros titulares e suplentes. Podemos aferir que esta regularidade indica que a continuidade ou a capacidade de acompanhar os processos decisórios, não fica comprometida.

O caráter deliberativo do CMHIS faz com que a discussão e a definição sobre tudo o que envolve o desenvolvimento da política habitacional do município seja de sua competência. Dentre as suas funções ou atribuições podemos destacar: a elaboração e execução de programas e projetos de urbanização, construção de moradias e regularização fundiária em áreas irregulares; realização do controle social da política.

Deverão também ser submetidas à apreciação do CMHIS todas as propostas e projetos de intervenção do Governo Municipal relativas à habitação de interesse social, como também as formas de apoio às entidades associativas e cooperativas habitacionais cuja população seja de baixa renda, juntamente com as solicitações de melhorias habitacionais em autoconstrução ou ajuda mútua de moradias populares. Também é de competência do conselho a proposição ao Executivo da elaboração de estudos e projetos, constituição de Grupos Técnicos ou Comissões Especiais e Câmaras, quando julgar necessário, para o desempenho das suas funções (VITÓRIA, 2002)

Vinculado ao CMHIS está o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), que também foi instituído pela lei 5823/2002. Esta lei define que é de competência do CMHIS o gerenciamento dos recursos do fundo e a definição dos critérios de aplicação, definindo as condições básicas de subsídios e financiamentos, bem como regulamentando, fiscalizando e acompanhando todas as ações referentes a subsídios habitacionais. Também cabe ao conselho a aprovação das contas do referido fundo. (VITÓRIA, 2002)

A utilização dos recursos do FMHIS é exclusiva e obrigatória nos termos do regulamento para programas ou projetos habitacionais de interesse social. A origem das fontes de recursos do fundo é diversificada:

Art. 29. Constituirão recursos do Fundo:

- I – os provenientes do Orçamento Municipal destinados a Habitação Social;
- II – os provenientes das dotações do Orçamento Geral da União, classificados na função habitação, na sub-função infra-estrutura urbana e extra-orçamentárias federais;
- III - os provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) que lhe forem repassados;
- IV - os provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador, que lhe forem repassados, nos termos e condições estabelecidos pelo respectivo Conselho Deliberativo;
- V - as doações efetuadas, com ou sem encargo, por pessoas jurídicas de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras, bem assim por organismos internacionais ou multilaterais;
- VI - a partir do exercício seguinte ao da aprovação desta Lei, as receitas patrimoniais do Município, arrecadadas a título de aluguéis e arrendamentos;
- VII - outras receitas previstas em lei. (VITÓRIA, 2003b).

De acordo com Machado (2011) dentre as fontes de recursos oriundos do Orçamento Municipal, incluem-se as taxas de regularização fundiária e o pagamento das unidades habitacionais reconstruídas e readequadas no município. Estes recursos são aplicadas em CDB⁵⁴ junto à CAIXA.

A SEHAB é a secretaria responsável em analisar e emitir parecer quanto aos programas e projetos previstos em lei, zelando pela correta aplicação do fundo. Também cabe à secretaria prestar apoio técnico ao CMHIS, acompanhando, controlando, avaliando e auditando a execução dos programas habitacionais em que haja alocação de recursos do FMHIS. De acordo com o art. 36, da lei nº 5823/ 2002, além das atribuições previstas em seu diploma institutivo, compete à Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB:

- I - a gestão do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS;
- II – a implementação do Sistema Municipal de Informações Habitacionais - SMIH;
- III - regulamentar as operações ativas do FMHIS em consonância com as diretrizes do CMHIS;
- IV - fiscalizar a execução dos programas e projetos financiados pelo FMHIS;
- V - elaborar relatório anual sobre a execução da Política Municipal de Habitação para exame pelo CMHIS (VITÓRIA, 2002)

⁵⁴ Os investimentos em CDB da CAIXA são títulos de renda fixa com pagamento em data preestabelecida, remunerada e taxa pré ou pós fixadas.

Quanto à gestão dos recursos do fundo, a legislação garante autonomia política no sentido de definir as prioridades na sua destinação e aplicação. Nesta direção, os artigos da referida legislação transcrita abaixo, confirmam que a regulamentação das condições de acesso aos recursos do FMHIS e as regras de operacionalização, serão definidas em ato do Poder Executivo Municipal, a partir do que for definido pelo CMHIS.

[...] Art. 30. A regulamentação das condições de acesso aos recursos do FMHIS e as regras que regerão a sua operação, serão definidas em ato do Poder Executivo Municipal, a partir de proposta oriunda do CMHIS [...] (VITÓRIA, 2002).

Entretanto, tanto a lei 5823/2002 quanto o decreto regulamentador do FMHIS, mostram que o fundo está ligado administrativa e burocraticamente à Secretaria Municipal de Habitação, definindo como competência da SEHAB a administração do FMHIS e mais especificamente ao titular da secretaria a aprovação final dos projetos e programas a serem apoiados pelo fundo. Podemos afirmar isso a partir dos artigos das legislações transcritas abaixo:

Art. 13. A administração do FMHIS será exercida pela Secretaria Municipal de Habitação, sendo-lhe facultada a delegação de competência, ouvido o Conselho e mediante instrumento próprio, na implementação das atividades correspondentes. [...] **§ 2º.** Compete ao titular da SEHAB a aprovação final dos projetos e programas a serem apoiados com recursos do FMHIS, a assinatura dos respectivos convênios e contratos e a emissão das correspondentes ordens de pagamento e crédito [...] (VITÓRIA, 2003c)

Percebemos, a partir das legislações, que ao mesmo tempo em que o conselho tem caráter deliberativo ele também atua como órgão consultivo, na medida em que a decisão final acerca dos programas e projetos é do gestor. Assim, as decisões irão depender da vontade política em partilhar poder, ou seja, se o gestor tem o desejo de partilhar poder ele vai respeitar as deliberações do conselho. Por outro lado ele pode tomar decisões à revelia das decisões do conselho, priorizando suas posições ou do seu corpo técnico. Diante disso nos remetemos às seguintes questões: esta instância realmente permite uma partilha efetiva de poder? É uma instância que cumpre o papel de dar um pouco mais de transparência às decisões que dizem respeito à política de habitação?

Destacamos aqui certa ambigüidade entre o caráter consultivo e o caráter deliberativo do CMHIS. Legalmente o conselho é uma instância deliberativa, mas, na medida em que as

decisões finais sobre os projetos e programas são prerrogativas do gestor, ouvido o conselho, este se transforma em órgão consultivo e de assessoria. Assim, o respeito às decisões tomadas pelo conselho dependerá da capacidade política e vontade do gestor de partilhar poder com as organizações da sociedade civil, representantes da população local.

Essa ambigüidade em relação ao poder deliberativo do conselho torna possível aos gestores tomar decisões à revelia das deliberações do órgão, ouvindo apenas o seu corpo técnico ou atento a manifestações de posições e interesses não colocados no conselho.

É através de uma Secretaria Executiva que a SEHAB mantém o funcionamento do CMHIS e a administração do FMHIS, com a função precípua de assessorar e acompanhar suas atividades. Esta função, visa dar subsídios para os conselheiros deliberarem acerca da política habitacional do município. Nesta direção, assume a responsabilidade de organizar as reuniões que devem ser realizadas ordinariamente a cada três meses, ou se necessário, extraordinariamente a qualquer tempo. No início de cada ano é elaborado um cronograma de reuniões para o ano em curso. As convocações para as reuniões são encaminhadas via e-mail e, em alguns casos, presencialmente e reforçadas por confirmação de recebimento por telefone. São competências da SEHAB, através da Secretaria Executiva do CMHIS, na função de Secretaria Executiva do FMHIS:

- I** – zelar pela correta aplicação dos recursos do Fundo, nos projetos e programas aprovados pelo CMHIS;
- II** – prestar apoio técnico ao CMHIS;
- III** – receber as solicitações de apoio financeiro encaminhadas ao Fundo e providenciar a análise e emissão de parecer para a apreciação pelo CMHIS e a comunicação com os interessados;
- IV** – acompanhar, controlar, avaliar e auditar a execução dos programas habitacionais aprovados pelo CMHIS em que haja alocação de recursos do Fundo;
- V** – elaborar a Proposta de Orçamento Anual do FMHIS, detalhando fontes de receitas e despesas, e submetê-la à aprovação do CMHIS;
- VI** – elaborar as propostas de normas e instrumentos que regulamentem a concessão de recursos do FMHIS para aprovação do CMHIS;
- VII** - divulgar as decisões do CMHIS;
- VIII** - providenciar convênios e contratos necessários à operacionalização do FMHIS;
- IX** - providenciar os repasses de recursos relativos aos projetos e programas aprovados;
- X** - acompanhar a execução dos programas e projetos aprovados, receber relatórios e a prestação de contas correspondentes;
- XI** - controlar o fluxo de caixa do Fundo e assegurar a adequação entre as suas receitas e aplicações;
- XII** - elaborar relatórios parciais e anuais das aplicações de recursos do FMHIS e preparar a sua prestação de contas para apreciação do CMHIS (VITÓRIA, 2003c).

A elaboração da pauta das reuniões é de responsabilidade da Secretaria Executiva e do respectivo presidente, no entanto a definição não é de exclusividade destes, pois os conselheiros têm a prerrogativa de propor assuntos a serem discutidos nas reuniões, desde que sejam encaminhados com até 15 dias de antecedência, pois a convocatória, com envio da pauta, é feita em até 07 dias úteis, antes da data da reunião, conforme deliberado pelos conselheiros e aprovado no Regimento Interno do CMHIS. A constituição da pauta do conselho é um processo que merece destaque, pois se percebe que não há uma discussão ampla no processo de definição das mesmas, já que são previamente definidas (CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2003).

A partir das falas, da leitura das atas e convocatórias das reuniões do CMHIS, torna-se necessário fazer algumas observações acerca dos principais assuntos pautados e, dentre esses temas, quais são de interesse da população, especialmente da população de baixa renda. Destacamos ainda quem pautou quais temas e como os conselheiros tem feito uso desta prerrogativa.

O que observamos a partir das convocatórias é que a pauta é dividida em três partes que automaticamente organiza a reunião em três momentos: o primeiro momento trata da apresentação; o segundo momento é constituído da parte normativa da reunião e o terceiro momento traz os informes gerais. O quadro a seguir apresenta um resumo dos pontos de pauta presentes nas convocatórias das reuniões desde 2003, ano de início das atividades do CMHIS até Julho de 2010, mostrando também quantas vezes cada assunto apareceu nas atas do conselho.

TEMAS DISCUTIDOS NAS REUNIÕES ORDINÁRIAS E EXTRAORDINÁRIAS DO CMHIS	Nº de vezes em que apareceu nas atas
A) Organização do CMHIS	
Homologação das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias	35
Prestação de Contas acerca da Política Habitacional	19
Substituição do Presidente/ Vice-presidente	3
Eleição dos Representantes das Regiões Administrativas no CMHIS	5
Cronograma de Reuniões	8
Proposta de Confraternização	2
Apresentação, Substituição e/ ou Posse de novos Conselheiros	7
Encaminhamentos de assuntos de pauta para reuniões seguintes	1
Participação/ assiduidade dos representantes das entidades que compõem o conselho	1
Definição de Logomarca do CMHIS	1
Implantação dos sistema de acompanhamento e controle de pagamentos referentes às unidades Habitacionais	1
Apresentação de relatório de atividades desenvolvidas pelo CMHIS	8
B) Capacitação	
Apresentação do Livro: Concretização do Direito à Moradia - Experiência de Vitória	1
Planejamento Capacitação de Conselheiros	1
Planejamento do 2º seminário de Habitação de Interesse Social	1
Eventos relativos à questão habitacional	1
Apresentação da Política Habitacional proposta para o município	6
Solenidade de Entrega de Unidades Habitacionais	1
B) Acompanhamento da Política e Deliberações	
Propostas para implementação da Política de Habitação e apresentação de demandas para programas habitacionais	3
Discussão e aprovação de Projetos/ minuta de leis, decretos, portarias e contratos	10
Aprovação de Regimento Interno bem como alterações	2
Orçamento/ Origem e Aplicação Recursos do FMHIS	13
Conhecimento e/ ou aprovação de Critérios para inclusão em programas habitacionais	6
Regulamentação de Programa específico previsto em Lei	2
Renovação, suspensão e / ou inclusão no Programa Bolsa Moradia.	11
Apresentação de situação de terrenos para implantação de programas habitacionais	1
Apresentação das demandas habitacionais do Orçamento Participativo	1
Identificação de instituição de pesquisa para convênio	1
Composição e Apresentação dos resultados de Comissão de Avaliação/ Grupos de Trabalho/ Acompanhamento de Obras/ Inclusão e / ou Suspensão de Benefício habitacional	14
Elaboração do Plano Local de Habitação	6
Andamento das ações dos Programas Habitacionais	14
Programa Minha Casa Minha Vida	1

QUADRO 4 - RESUMO DOS PONTOS DE PAUTA PRESENTES NAS CONVOCATÓRIAS DAS REUNIÕES DESDE 2003
FONTE: ATAS CONVOCATÓRIAS DAS REUNIÕES DO CMHIS

Ressaltamos aqui que o estilo adotado na construção das atas do CMHIS foi o de síntese, apresentando limites na descrição da tomada de decisão e do debate que levou às deliberações. Assim, no que se refere à fidedignidade ao conteúdo que foi discutido no CMHIS, identificamos que esteve por muitas vezes atravessado por erros e esquecimentos de registro de dados.

As reuniões do CMHIS apresentaram regularidade em sua organização, constituindo-se de três momentos básicos: o primeiro momento é o da abertura. É quando se faz todas as

apresentações dos novos membros do CMHIS, apresentação do desenvolvimento dos programas habitacionais em implementação pelo município ou novos programas, atendendo a obrigatoriedade da prestação de contas e homologação das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias anteriores. Em geral esses documentos são enviados juntamente com as convocatórias a fim de que sejam apreciados pelos conselheiros e apontem alterações necessárias a serem feitas. Entretanto no momento da reunião, após a apresentação e leitura das atas, abre-se espaço para possíveis alterações e esclarecimentos. Para não comprometer o tempo da reunião, o conselho deliberou que as sugestões de alterações sejam encaminhadas antecipadamente.

O segundo momento constituído da parte normativa da reunião, é onde constam todos os assuntos que deverão ser debatidos e deliberados pelo conselho. Na maioria das vezes, os assuntos são pautados pelo poder público. Dentre os assuntos identificados acima, os que ocuparam a maior parte das pautas das reuniões foram os que giraram em torno da discussão e aprovação de Projetos/ minutas de leis decretos, portarias e contratos; propostas de orçamento e aplicação dos recursos do FMHIS; renovação, suspensão ou inclusão de famílias no Programa Bolsa Moradia e juntamente com este a constituição de Comissão de Avaliação destes processos.

O terceiro momento traz os informes gerais. Neste momento também é dada abertura para que os conselheiros façam proposições de temas a serem pautados nas reuniões seguintes. As principais informações registradas nas atas dizem respeito a relatórios de exercício de atividades do CMHIS; andamento de processo de eleição dos representantes da população para composição das gestões do conselho, andamento de ações de cadastramento e seleção de famílias para inserção em programas custeados com recursos do FMHIS deliberados pelo CMHIS, principalmente as localizadas no Alto Tabuazeiro; andamento das ações de elaboração do plano local de habitação; inclusão e/ ou suspensão de famílias no Programa Morar Sem Risco; calendário anual das reuniões; andamento das ações do Programa Bolsa Moradia; andamento do processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social. Neste caso ressalta-se que o conselho instituiu uma comissão para acompanhar a elaboração do plano, tendo em vista que este serviço foi realizado por uma empresa contratada pela PMV. Esta comissão, além dos representantes do poder público, contava também com 01 representante da população, escolhido na 14ª reunião do CMHIS.

Observa-se que no momento dos informes, são colocados alguns pontos de pauta importantes. Avaliamos que isso pode constituir uma estratégia para garantir a inclusão do tema na pauta, aproveitando a oportunidade para obter a adesão dos demais conselheiros.

A análise do temas pautados nas reuniões do CMHIS revelou que tem uma frequência maior os assuntos relacionados à sua organização. Os dez pontos de pauta que mais foram discutidos, registrados em ata e convocatórias estão apresentados no quadro à seguir:

ORDEM	TEMAS MAIS DISCUTIDOS NAS REUNIÕES	Nº de vezes que apareceu nas atas
1º	Homologação das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias	35
2º	Prestação de Contas acerca da Política Habitacional	19
3º	Composição e Apresentação dos resultados de Comissão de Avaliação/ Grupos de Trabalho/ Acompanhamento de Obras/ Inclusão e / ou Suspensão de Benefício habitacional	14
4º	Andamento das ações dos Programas Habitacionais	14
5º	Orçamento/ Origem e Aplicação Recursos do FMHIS	13
6º	Renovação, suspensão e / ou inclusão no Programa Bolsa Moradia.	11
7º	Discussão e aprovação de Projetos/ minuta de leis, decretos, portarias e contratos	10
8º	Cronograma de Reuniões	8
9º	Apresentação de relatório de atividades desenvolvidas pelo CMHIS	8
10º	Apresentação, Substituição e/ ou Posse de novos Conselheiros	7

QUADRO 5 - PONTOS DE PAUTA QUE MAIS APARECERAM NAS REUNIÕES DO CMHIS 2003-2010

FONTE: ATAS E CONVOCATÓRIAS DAS REUNIÕES DO CMHIS

Os conselheiros apesar de conhecerem a prerrogativa de poder pautar temas para o conselho e de serem estimulados para isso em algumas reuniões, raramente fazem isso de forma antecipada. Este estímulo por parte do poder público também não ocorreu de forma regular. Em geral, outros assuntos apresentados pelos conselheiros apareciam no contexto das reuniões no momento do debate, se diferenciando e/ ou aprofundando os assuntos apresentados no quadro 4. Dentre estes podemos citar: importância da participação dos moradores no acompanhamento das obras, denúncias quanto à falta de retorno da PMV; solicitação de reuniões comunitárias; famílias em risco em vários locais do município⁵⁵; denúncia de irregularidades em empresa que seria terceizada.

O que percebemos, a partir da leitura das atas, é que os assuntos pautados, embora se referissem aos interesses da população que mais necessitava da política, atendiam às necessidades específicas de comunidades das regionais do município. Em geral, os representantes de cada região administrativa mostravam-se solidários com as demandas do município como um todo, mas se concentravam na defesa das necessidades de sua base

⁵⁵ Neste caso, o representante de cada região administrativa focava nas necessidades de sua comunidade.

societária, como: queixas relativas à demora no recebimento da moradia, não inclusão de determinadas famílias nos programas habitacionais, questionamento quanto ao cumprimento de prazos, pendências de obras mal acabadas, falta de articulação com as lideranças comunitárias, solicitação de reuniões comunitárias.

Dentre os principais assuntos pautados nas reuniões ordinárias e extraordinárias do CMHIS, ocorridas no período de 2003 à 2010⁵⁶ retratados no quadro 4, elencamos 05 para analisar e apresentar alguns dados que mostram separadamente quais representantes estiveram presentes neste momentos de debate e decisões importantes que de fato possibilitariam mudanças significativas na política de habitação.

No período estudado, ocorreram 36 reuniões. A partir daí, pode-se retirar algumas assertivas quanto à participação do poder público e da sociedade civil na formulação e implementação da política. Entendendo que, independente do voto, a presença na reunião demonstra participação nos debates e acompanhamento das discussões.

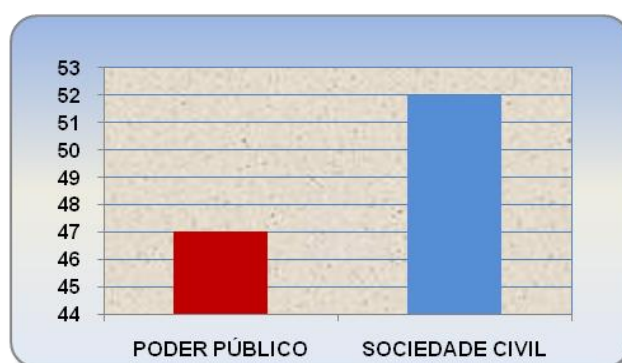


GRÁFICO 6 - FREQUÊNCIA DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES SOBRE APROVAÇÃO DE LEIS/ PROJETOS/

Em geral observa-se a presença majoritária da sociedade civil nas reuniões realizadas na que trataram de aprovação de instrumentos legais da política de habitação (minuta de leis novas e reformulações de lei, decretos, portarias), conforme mostra o gráfico 04.

⁵⁶ Para melhor apresentação e análise dos dados, agrupamos as reuniões correspondentes à cada gestão do CMHIS: Primeira Gestão (2003-2005) ; Segunda Gestão (2006-2008); e Terceira Gestão (2009 – 2010). O quantitativo de reuniões apresentará variações em relação ao quantitativo de vezes que o tema apareceu nas atas, conforme apresentado no quadro 3, tendo em vista que para estes gráficos desconsideramos o número de vezes que o tema apareceu apenas como informe, permanecendo apenas com as reuniões onde houve debate e deliberação.

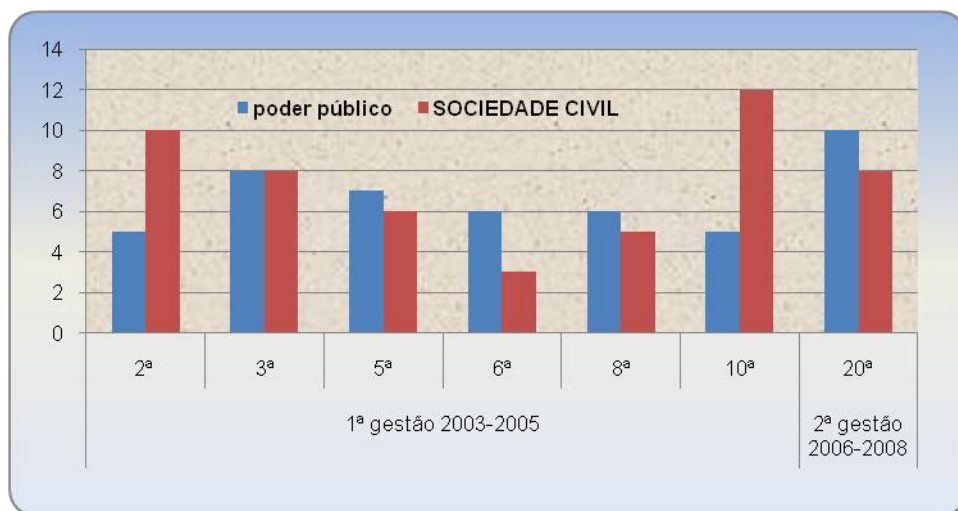


GRÁFICO 7 - FREQUÊNCIA DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES SOBRE APROVAÇÃO DE LEIS/ PROJETOS/ DECRETOS EM CADA REUNIÃO

Um dado importante a ser destacado ainda na primeira gestão, é que na 10ª reunião, observa-se uma discrepância no número de representantes da sociedade civil nas reuniões, exatamente quando o tema tratado é a discussão da minuta da lei 6592/ 2006, que reformula diversos artigos da lei 5823/ 2002, marcando um novo ciclo para a política de habitação no município de Vitória.

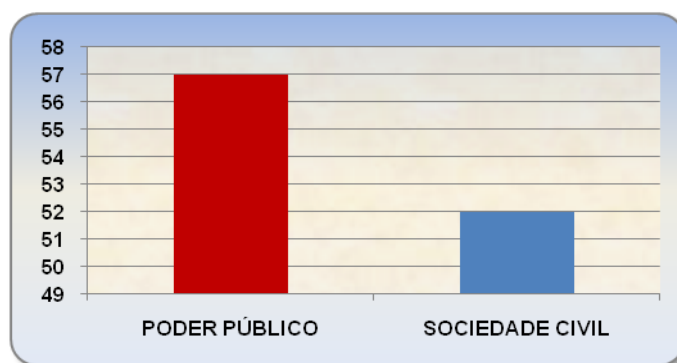


GRÁFICO 8 - FREQUENCIA DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES SOBRE ORÇAMENTO E DESTINAÇÃO DE RECURSOSS DOS FMHIS

É de competência do CMHIS, conforme disposto no regimento interno, propor e aprovar os planos de aplicação dos recursos do FMHIS, bem como definir as condições básicas de subsídios e financiamentos a serem realizados com estes recursos (CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2003). A proposta de orçamento do

fundo e de seus planos de metas referentes à aplicação de recursos deve ser aprovada anualmente pelo conselho.

Este tema foi periodicamente pautado nas reuniões realizadas, tanto na primeira quanto na segunda gestão do CMHIS. Um dado importante a ser destacado a partir do gráfico 09, é a presença majoritária do poder público nas reuniões que discutiram a destinação da aplicação dos recursos do FMHIS.

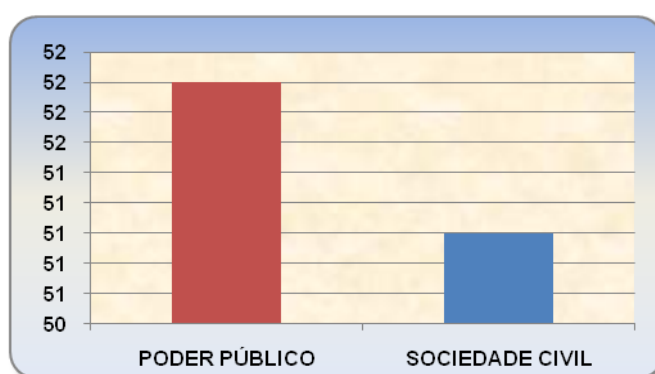


GRÁFICO 9 - FREQUÊNCIA DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES SOBRE ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL - PMHRF - IS

O gráfico 06 revela uma discrepância da presença do poder público em relação à sociedade civil nas reuniões que debateram o processo de elaboração do Plano Municipal de Habitação e de Regularização Fundiária de Interesse Social do Município de Vitória - PMHRF-IS. Este dado só confirma a valorização da participação do poder público nesta etapa fundamental do processo de formulação da política de habitação no município.

A análise dos produtos resultantes do processo de elaboração do plano foi acompanhada por um Grupo de Trabalho intersecretarias, constituído através do decreto 13.139/ 2007 (VITÓRIA, 2007a). Este grupo, coordenado pelo representante da Secretaria de Habitação, através da secretaria executiva do CMHIS, inicialmente era composto por 09 representantes de diferentes secretarias municipais⁵⁷. Seis meses após o início do processo de elaboração do plano, em junho/ 2007, o decreto 3.383 altera esta composição, substituindo 02 membros e incluindo mais 01 representante da Procuradoria Geral do Município - PGM e um representante das regiões administrativas, membro do CMHIS (VITÓRIA, 2007b). Além de contar com uma participação restrita da população, um mês após esta alteração, um novo

⁵⁷ Secretarias municipais participantes da comissão de acompanhamento do Plano: 02 SEHAB, 01 SEMOB, 01 SEDEC, 01 SEMMAM, 01 SEMAS, 01 SEMFA, 01 SEGES e 01 SEMAD.

decreto, nº 13.437, reforça a composição deste grupo, oficializando a inclusão de mais 03 representantes do poder público⁵⁸ (VITÓRIA, 2007c).

A análise das atas revela que a maior parte deste acompanhamento se concentrou no período referente à segunda gestão. O início do processo de elaboração do plano coincide com o início do mandato da segunda gestão do CMHIS. Em outubro/ 2006 é feita a escolha do representante da população para participar da referida comissão de avaliação dos produtos da empresa, que seria contratada para elaboração do documento. Entretanto, somente em abril/ 2007 é que o conselho foi informado sobre o início efetivo dos trabalhos de elaboração do plano.

Segundo a secretária executiva do CMHIS, no município de Vitória o PMHRF-IS é uma importante ferramenta de gestão pública de acesso a moradia. Tem como objetivo o planejamento e o monitoramento das ações voltadas para a questão habitacional, desde a moradia quanto à regularização da área ao qual está localizada, levando principalmente à população de menor poder aquisitivo o acesso a moradia digna e de qualidade. Através de seus programas e projetos se faz possível mensurar os recursos, metas, prazos e reutilização de recursos para tornar a moradia acessível para os cidadãos que ainda não as possui.

O processo de elaboração do plano ocorreu da seguinte forma: 11 produtos eram encaminhados um por vez por semana para análise do Grupo Intersecretarias e representante do CMHIS, que tinha a responsabilidade de referendá-los ou não, seguindo com este procedimento, até chegar ao produto final. A partir daí, o passo seguinte seria a apresentação às secretarias afins, por meio de Seminário Interno. Para a população, o plano foi apresentado, para referendo, três anos após o início dos trabalhos de elaboração, através da realização de um Seminário Externo. Atualmente, o documento encontra-se aprovado pela população, Caixa Econômica Federal e Ministério das Cidades, tornando o município totalmente apto a receber recursos do governo federal, conforme preconizado pelo mesmo (SECRETÁRIA EXECUTIVA DO CMHIS, 2011).

⁵⁸ Um representante de cada uma das seguintes secretarias SEMAS, SEMAD e SEGES/ APE/ TERRA.

Mesmo com todos esses procedimentos operacionais que envolveram também repasse de informações nas reuniões do CMHIS, os dados das entrevistas revelam que os conselheiros possuem um conhecimento restrito do PLHIS.

Observem a este respeito os trechos das entrevistas abaixo:

Conheço [o plano]... Sabe que eu não me lembro [se participou da elaboração]... Mas sei que foi muito discutido os projetos... Ai meu Deus!... Deixa eu lembrar... [diretrizes ou ações previstas no documento] é que faz tempo que eu não me envolvo com habitação... Eu nem tô tendo tempo mais... Eu sei dessas casa que foram inauguradas... Projeto todas as cores, que ainda tá em andamento, esses programas que entrou a pouco tempo, mas eu acho que não tem nenhum projeto novo além desses [...] foi amplamente divulgado... Teve plenária nas comunidades, teve plenários por região... Foi bem divulgado... Só que criou uma expectativa muito grande depois... foi assim pensa de uma forma, mas na hora da execução é outra (CONSELHEIRO 1).

Já faz um tempinho eu não lembro [do plano]... Porque a gente participa de tanta coisa... o plano local eu não tenho nem como falar [...] (CONSELHEIRO 3).

Não [conhece] a fundo [o plano]... Já ouvi falar sobre ele [plano]... Não lembro... Houve várias reuniões prá discutir o plano. Não lembro como foi apresentado para o CMHIS [...] (CONSELHEIRO 4).

Não [não conhece o plano]... Na verdade é porque eu trabalho como conselheiro, mas não só no conselho... A gente não é empregado só da prefeitura... Então a gente pegava aquela papelada na mão e ficava lendo, lendo, lendo ... Então, tem assunto que a gente não guardava mesmo! (CONSELHEIRO 8).

Não participei da elaboração [do plano] porque é muita coisa, minha filha, e não dou conta não minha filha, mas eu sei que tem gente capaz que participou da forma que tem que participar e a gente elege (CONSELHEIRO 11).

Conheço... já li [o plano]. Como foi até a minha amiga [...] que me mostrou. Depois eu quero pegar, quero ler, quero me inteirar mais no assunto. (CONSELHEIRO 6)

O pouco conhecimento apresentado pelos conselheiros tanto do processo de elaboração quanto do documento final do plano, pode ser explicado por essa restrição ao envolvimento dos representantes da sociedade civil no processo. Em geral sabem da existência do plano, mas não possuem informações mais detalhadas sobre o mesmo, apresentando dificuldades em citar algumas ações previstas no documento.

A análise do processo de elaboração do plano revela três dados importantes: primeiro, o objetivo principal era atender uma prerrogativa legal, garantindo para o município um instrumento de gestão, obrigatório para o repasse de recursos pelo governo federal;

segundo, é que, apesar deste tema ter sido o segundo mais debatido nas reuniões do CMHIS, garantindo-se, inclusive, uma reunião extraordinária somente para tratar de esclarecimentos acerca do plano de trabalho da empresa que iria desenvolver esta atividade, os conselheiros entrevistados apontaram um conhecimento restrito tanto do processo de elaboração quanto do documento final e terceiro, o grupo que acompanhou a elaboração do plano era composto, majoritariamente, por representantes do poder público, restringindo as possibilidades de intervenção dos representantes da sociedade civil na formulação do plano.

Outro ponto de pauta que mais apareceu nos debates foi o referente à inclusão ou suspensão de beneficiários dos programas habitacionais apresentados no gráfico 10.

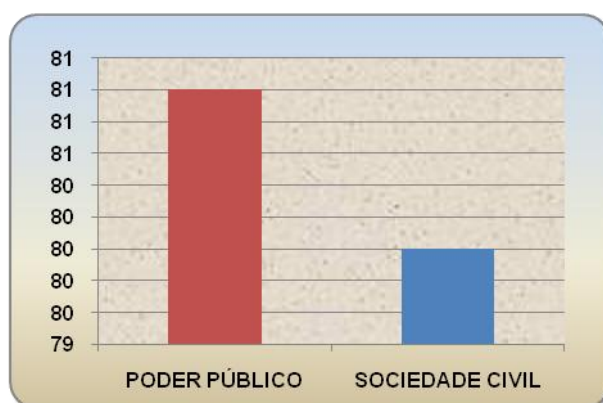


GRÁFICO 10 - FREQUENCIA DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES SOBRE INCLUSÃO OU SUSPENSÃO DE BENEFICIÁRIOS DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS

Percebe-se aqui que em todas as reuniões que se debateu os processos de inclusão ou suspensão de beneficiários em programas habitacionais a presença do poder público é marcante em relação à sociedade civil. Esses dados correspondem às reuniões referentes à primeira e segunda gestão. Nas atas correspondentes à terceira gestão não identificamos este debate.

Um das competências do CMHIS previstas no seu Regimento Interno é constituir Grupos Técnicos ou Comissões Especiais e Câmaras quando se julgar necessário ao bom funcionamento do conselho, para realizar tarefas específicas relacionadas ao cumprimento de suas atribuições, sendo definido no ato da constituição dos referidos grupos e comissões as suas atribuições, finalidades e composição, prazos e formas de apresentação de

resultados, bem como a indicação de seu funcionamento (CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2003).

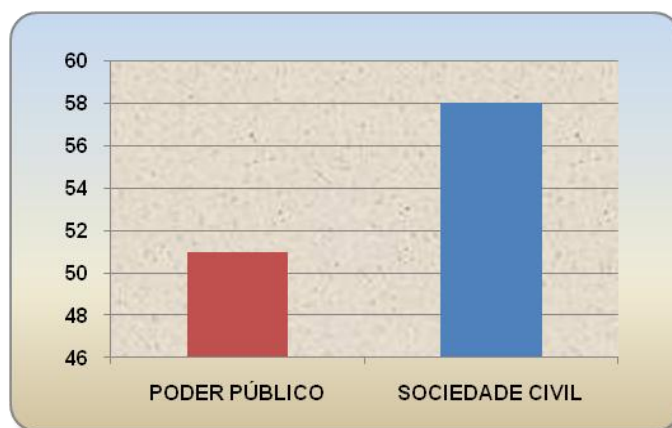


GRÁFICO 11 - FREQUÊNCIA DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES SOBRE INSTITUIÇÃO DE COMISSÃO/GRUPOS DE TRABALHO

As comissões que foram constituídas e a apresentação dos resultados do seu trabalho foi um tema pautado em reuniões de todas as gestões do CMHIS, sendo mais freqüente na última. No gráfico 11, observamos que para debater este tema a presença da sociedade civil se sobrepôs em relação ao poder público.

Entendendo que o poder decisório fica concentrado nas mãos da maioria presente nos momentos de decisão, constatamos que na maior parte das reuniões do CMHIS, é com o poder público que ficou concentrado as decisões. Entretanto, nas reuniões em que se discutiram as legislações que instituíram e/ ou alteraram a política municipal de habitação, garantiu-se a presença majoritária da sociedade civil

A partir desses elementos que caracterizam o CMHIS, considerados até este momento, se faz necessário aprofundarmos a análise no sentido de ampliar o entendimento acerca das diferentes concepções, posições e contradições presentes no processo de formulação da política de habitação no município de Vitória, que teve como lócus de debate e definição o espaço do conselho.

As instâncias de participação, em especial os conselhos gestores de políticas públicas são instrumentos fundamentais no exercício do controle social e de publicização das decisões de gestores e agentes públicos, contribuindo para a democratização da formulação da

política. Compreendendo, então, que garantir a transparência e a publicidade nos processos decisórios estão entre as principais finalidades das instâncias participativas, no próximo item analisaremos de que forma as mesmas tem sido asseguradas no funcionamento do CMHIS em Vitória.

4.2 O CMHIS como espaço de publicização da política

A partir da década de 1990 os conselhos gestores de políticas públicas representam uma das maiores inovações no que se refere ao contexto da luta pela construção democrática no Brasil, constituindo-se em novos canais de participação de segmentos da sociedade na gestão da *coisa pública*. É o espaço público que tem como primazia a publicidade e conta com a presença de diferentes atores, desfrutando de uma situação de igualdade para expressar opiniões, valores e princípios (DAGNINO, 2006).

Neste contexto, segundo Raichelis (2006), o termo público sofre uma revisão conceitual dando lugar à construção de um processo denominado publicização. Este conceito funda-se numa visão ampliada de democracia, onde há uma dinamização maior e mais representativa da participação, especialmente das classes dominadas, de modo a alterar a tendência histórica de subordinação da sociedade civil ao Estado. A autora ressalta ainda que o conflito é inerente ao processo de publicização, visto que na sociedade atual a correlação de forças é sua mola propulsora.

Assim sendo, na pesquisa realizada procurou-se conhecer a visão dos entrevistados sobre o CMHIS como um espaço de participação efetiva. Observamos que a maior parte dos entrevistados respondeu positivamente a esta questão. Quando questionados sobre como a população interage com os demais conselheiros neste espaço, os conselheiros afirmam que o CMHIS tem representado um espaço de diálogo, onde há a oportunidade e a liberdade para o debate, troca de idéias e, sobretudo, um local onde a população tem voz:

O conselho é um espaço de participação sim [...] aonde se discute se troca idéias. Isso é importante e deve ser mantido e deveria ser mais reforçado a representatividade (CONSELHEIRO 1).

Tem sido sim [referindo-se ao CMHIS como espaço de participação]... Eu tiro por mim. Não lembro a data, mas nós tivemos aqui no ano passado uma verba que tínhamos aqui no conselho e seria destinada para alguma proposta do conselho. Eu levei a proposta do morro do macaco, e tá aí. E foi uma demanda da população e tá aí [referindo-se a uma proposta da população que foi aprovada pelo conselho] [...] Querendo ou não eu brigo... mas também eu brigo, mas eu também to vendo. Eu tenho certeza que hoje o gestor atual. (...) se ele pudesse [...] eu vivo cobrando prá ele [...] o

residencial Joana D' arc... Ele já tinha feito, nem que fosse prá se ver livre de mim [...] (CONSELHEIRO 4).

É [referindo-se ao CMHIS como espaço de participação]. Porque ali você coloca a necessidade de cada bairro [...] porque você não fala só do Forte São João, você fala de vários bairros, você fala de tudo ali, e ali eles deixam claro para nós deliberarmos a situação que temos de colocar para cada um ... Então não fica fechado ele é aberto (CONSELHEIRO 6).

A fala dos técnicos e dos gestores reforça também que o CMHIS é um espaço de participação efetiva, destacando as exigências legais para o funcionamento e estruturação do conselho:

O CMHIS por ser um espaço de deliberação da política pública de habitação de interesse social, se faz extremamente necessário que seja o espaço de participação e controle social de suas ações, pois por meio dele é que se efetiva o verdadeiro acesso à habitação da parcela mais vulnerável da sociedade por eles representada (TÉCNICO 1).

Sim [referindo-se ao CMHIS como espaço de participação], primeiro pelo processo de composição do conselho, você tem um conselho que é tripartite com representante do poder público, das comunidades e da sociedade civil organizada que tem alguma interface com a habitação. O processo de seleção, principalmente dos representantes das comunidades, garante uma isenção na condução, um processo democrático de escolha, então a discussão por região com processo de votação, com identificação dessas lideranças. Então, o primeiro passo eu acho que é uma composição que tenha representatividade. Todos os atores estão ali na mesa, discutindo... isso qualifica muito a dinâmica da discussão de o conselho ser deliberativo e poder de voto (GESTOR).

A participação popular é extremamente operante. Está havendo um processo de construção de um espaço de diálogo bastante interessante. Os movimentos populares estão conseguindo entender com mais racionalidade os limites que a máquina burocrática possui no atendimento de suas demandas urgentes e a administração tem percebido que os movimentos sociais, em especial os representantes populares dos bairros, estão atuantes e atentos a tudo que ocorre na política habitacional de Vitória. Denunciam invasões de áreas ambientais, cobram providências em casos pontuais que a comunidade indica como necessitados de amparo público etc... (TÉCNICO 2).

Nos trechos acima, apesar das falas expressarem o que está prescrito nas legislações, observa-se a afirmação de que a participação no CMHIS tem crescido e contribuído significativamente para que as deliberações atendam aos interesses de quem realmente precisa e que não teria acesso à moradia se não fosse através da política pública. Entretanto, percebe-se nas falas do gestor e dos técnicos, que esta afirmação é feita a partir do discurso jurídico-formal do que se espera do exercício do controle social, garantido por lei, pois remete a elementos legais da função de um conselho gestor e em particular do CMHIS o seu caráter deliberativo, a composição paritária e o processo de seleção dos representantes. Em suma, as falas não deixam clara a explicitação dos conflitos no CMHIS.

No entanto, o espaço público é o lugar por excelência de explicitação dos conflitos e onde ocorre a disputa entre diferentes projetos políticos, ou seja, são instâncias deliberativas, onde novos atores e temas devem ter voz, onde nenhum ator pode ter o monopólio da fala ou das decisões, refletindo assim a pluralidade social e política que caracteriza a sociedade. Mas também é o lugar onde as pactuações podem ocorrer e onde as alianças estratégicas podem ser estabelecidas (RAICHELIS, 2006).

A participação política efetiva também passa pela forma como o conselheiro é envolvido com a dinâmica operacional do CMHIS. Desde a convocação para as reuniões até a definição das pautas os conselheiros precisam ter liberdade de participação a fim de que sejam asseguradas condições igualitárias de participação. Nas falas abaixo podemos confirmar que os conselheiros recebiam as convocatórias e as pautas das reuniões com a antecedência necessária.

Por meio de convocatórias, encaminhadas via e-mail e em alguns casos, presencialmente e reforçadas por confirmação de recebimento, por telefone (SECRETÁRIA EXECUTIVA DO CMHIS)

A pauta chegava por e-mail com antecedência [...] (CONSELHEIRO 1)

Recebia com antecedência, isso era muito organizado a reunião começava no horário o secretário sempre participava, achei muito interessante nessa parte aí (CONSELHEIRO 3).

Sabia [da pauta com antecedência], inclusive lia a pauta da reunião anterior (CONSELHEIRO 9).

A pauta é decidida pela Administração e chega junto com a convocação da reunião (TÉCNICO 2).

As pautas a gente definia na reunião anterior, por exemplo, eu tinha uma pauta ou ligava pra lá e dizia eu quero discutir sobre isso, inclusive eu coloquei a gente tinha um caixa no fundo municipal de meio ambiente na época a gente tinha um milhão e quinhentos mil reais e eu propus que fundasse uma cooperativa de fabricação de tijolo (CONSELHEIRO 5).

Recebemos via e-mail, mas quando a pessoa não tem acesso a e-mail é disponibilizado dentro da Secretaria e chega até com 2 semanas de antecedência (CONSELHEIRO 6).

A fala transcrita abaixo demonstra que apenas um conselheiro afirmou não ter acesso à pauta antes da reunião acontecer, mas por motivos pessoais, já que não acessava e-mail e que inúmeras vezes não recebia telefonemas da Secretaria Executiva do CMHIS porque estava sempre ausente em sua casa.

Não, não, não nem sempre [recebia a pauta e a convocação para reuniões com antecedência] [...] e às vezes eles mandam por e-mail eu não tenho e-

mail, e às vezes se ligava pra mim e eu não tava em casa. Eu tô em casa porque eu combinei com você, porque senão eu tava na rua, porque sexta feira eu vou estar fazendo um ato ali, no bairro São João, porque o nosso projeto ali parou e eu fiquei sabendo que o recurso voltou e aí eu vou levar o jornal, vou cobrar... porque o projeto não tá continuando (CONSELHEIRO 11).

A elaboração da pauta fica a cargo da Secretaria Executiva e do Presidente do Conselho. A fala da secretária executiva do conselho transcrita a seguir confirma que no CMHIS, os conselheiros têm a prerrogativa de participar da definição das pautas e que as mesmas chegam com antecedência. A secretária executiva assim descreve sua forma de encaminhamento:

As pautas de reunião podem também ser definidas pelos conselheiros de habitação, que possuem até quinze dias, anterior a data de reunião para encaminhar assuntos a serem discutidos e estas são encaminhadas 05 dias úteis, anterior a data de reunião. Sendo, portanto, elaboradas pela Secretária Executiva do CMHIS e o respectivo Presidente (SECRETÁRIA EXECUTIVA DO CONSELHO).

Tinha. [oportunidade de propor a pauta] Eu cheguei a propor pauta... A gente tinha oportunidade de propor pauta (CONSELHEIRO 3)

Olha só... nós podemos definir. Quinze dias de antecedência da reunião nós podemos definir junto com a secretária. Atualmente quem define é a Secretaria Executiva [...]. (CONSELHEIRO 4).

O acolhimento de sugestões dos conselheiros de itens para elaboração das pautas das reuniões do CMHIS confirma-se também no depoimento do gestor que é o presidente do conselho. Observa-se que há uma disponibilidade por parte do executivo em envolver cada vez mais os conselheiros em todas as ações referentes à questão habitacional no município, todavia, o mesmo reconhece a necessidade de uma maior abertura para a definição das pautas

A definição de pautas eu acho que a gente pode até qualificar porque hoje é uma definição tomada pela Secretaria de Habitação [...] então você tem uma definição pela secretaria, mas é claro que surgem sugestões, mas não tem uma dinâmica oficial de elaboração da pauta, então eu acho que isso poderia até qualificar [...] nós temos recepcionado muitas sugestões, temos tentado envolver os conselheiros em todas nossas ações, mas cada vez temos que tá qualificando (GESTOR).

Os conselheiros também confirmam que as pautas definidas para as reuniões atendiam aos interesses da maioria, expressando uma atitude democrática no sentido de oportunizar a todos os conselheiros a possibilidade de inclusão de temas para o debate. As falas a seguir confirmam esta afirmação:

Quanto ao atendimento aos interesses da maioria, acredito que sim, pois esta forma de procedimento fora deliberada pelo próprio conselho. As convocatórias são encaminhadas cinco dias úteis, anterior a data de realização da reunião, conforme orientado por Regimento Interno do conselho, com publicação da convocatória, sete dias antes da ocorrência desta (SECRETÁRIA EXECUTIVA DO CMHIS).

Atendia [referindo-se a pauta das reuniões, que atendia aos interesses da maioria]... até porque era aberta se você quisesse levar alguma pauta você poderia (CONSELHEIRO 3).

Atende a maioria [pauta das reuniões] (CONSELHEIRO 6)

Quanto ao atendimento dos interesses da maioria não sei, pois até a presente data não vi reclamação neste sentido. Mas o que vejo é uma postura bastante democrática que possibilita a inclusão de outros temas, não previstos na pauta, durante as discussões. Os encaminhamentos são efetuados de forma democrática com votação das propostas pelos presentes (TÉCNICO 2).

Algumas vezes tem contemplando os interesses da maioria, no meu ponto de vista sim, porque, eu liguei um dia e falei ó nós temos que discutir sobre Joana D' arc, sobre o Morro do Macaco e foi incluído na pauta, então eu acredito que sim... (CONSELHEIRO 4)

A pauta é decidida pela Administração, chega junto com a convocação da reunião (TÉCNICO 2).

As falas reproduzidas acima em geral mostram que a divulgação do calendário das reuniões ordinárias do CMHIS é satisfatória. Quanto à definição da pauta, os dados indicam que não há uma cultura entre os conselheiros de proposição de assuntos a serem debatidos nas reuniões. Este dado mostra as dificuldades dos representantes da sociedade civil em proporem pautas próprias com condições de competir, especialmente com as pautas dos gestores, ou seja, talvez os conselheiros, ou mesmo os movimentos sociais interessados na temática, tenham dificuldade em definir uma agenda própria, prioridades para a política de habitação, embora não deixem de apresentar questões pontuais para discussão pelo conselho no momento da reunião. Essas pessoas ou não tem condições, não tem discussão acumuladas, não tem bandeiras ou direcionam o que vai ser discutido no momento das reuniões do conselho.

Também deve ser destacado que a antecedência na convocatória das reuniões não tem significado tornar acessível, também com antecedência, todas as informações necessárias ao debate de temas.

As informações prá tomada de decisão não chegam sempre com antecedência... Recebemos [a pauta] impressa (CONSELHEIRO 4).

Não vinha com antecedência não [documentos a serem votados no CMHIS] só vinha a pauta (acho que eu tenho até aqui) aqui ó: "resolução aprova prioridade para utilização dos recursos"... a gente recebia junto com os

convites dois ou três dias antes da reunião...tinha que ter mais tempo...
(CONSELHEIRO 5).

Um destaque importante a ser feito é quanto ao respeito pelas decisões do CMHIS.

Nem sempre [pauta atendia os interesses da maioria] e outra coisa nem sempre o que é definido nas reuniões do conselho é efetivado, mas atendia o interesse da maioria as decisões (CONSELHEIRO 2).

Os conselheiros recebem um documento contendo a convocação para a reunião e um resumo dos assuntos. Neste sentido, os representantes governamentais por vivenciarem o cotidiano do aparato institucional têm acesso privilegiado a um volume maior de informações, comprometendo a igualdade de condições necessárias a participação popular e a uma efetiva partilha de poder com os representantes da sociedade civil organizada.

Considerando que a publicidade não se restringe somente a ter acesso e participar como membro do CMHIS, mas também à divulgação daquilo que é deliberado para a população, identificamos que uma vez tomadas as decisões em reuniões ordinárias ou extraordinárias, estas em geral são publicizadas por meio de Resoluções, publicadas em jornal de grande circulação e mantidas em arquivo na Secretaria Executiva do CMHIS, na Sede da SEHAB, com acesso livre a todo e qualquer cidadão. As reuniões comunitárias também são utilizadas para tratar de assuntos deliberados no conselho, tais como: apresentação dos programas habitacionais, previstos na lei 6592/ 2006, a destinação de um milhão de reais para investir em moradias para as famílias em situação de risco habitacional do Alto Tabuazeiro⁵⁹, realização de seminário externo, para apresentação e validação do Plano Municipal de Habitação e de Regularização Fundiária de Interesse Social - PLHRF/ IS para o município de Vitória, dentre outros (MACHADO, 2011; VITÓRIA, 2011).

⁵⁹ Popularmente conhecida como Morro do Macaco, esta região protagonizou uma tragédia na década de 1980, onde aproximadamente um quantitativo de 90 pessoas, que habitavam as encostas do morro, morreu soterrados em um deslizamento de encostas. O deslizamento de uma pedra que pesava aproximadamente 150 toneladas – e que levou junto um verdadeiro mar de terra – deixou 40 mortos e mais de 150 pessoas feridas. O fato ocorreu na madrugada do dia 14 de janeiro de 1985. Nada menos que 600 famílias ficaram sem ter onde morar. Na época do deslizamento, o Morro do Macaco era habitado por mais de 4 mil pessoas. Em função da grande quantidade de terra, dezenas de casas e barracos ficaram desaparecidos, e muitos corpos nunca chegaram a ser resgatados. Diante do cenário caótico que se configurou após a tragédia, muitas pessoas tiveram de se mudar não só da comunidade, mas também do município de Vitória. Mais de 200 famílias que residiam no Morro do Macaco foram transferidas para o bairro de Feu Rosa, na Serra. Na época da tragédia, o governo estadual decretou três dias de luto oficial (GAZETA ONLINE, 2009). Mesmo depois disso, várias famílias voltaram a residir nesta área de risco.

4.2.1 A formulação da política municipal de habitação: avanços e retrocessos

Segundo Gazola (2008), do ponto de vista formal, a política de habitação no município de Vitória representa a concretização do direito à moradia, entretanto atingir este status efetivamente somente será possível se estiver integrada às demais políticas sociais. A referida autora, aponta ainda que o advento do Estatuto da Cidade trouxe para os Estados e municípios a responsabilidade de detalhamento e materialização das normas constitucionais. Estas foram elaboradas para gerar efeitos concretos na vida das pessoas e dentro da lógica da descentralização político administrativa, os entes federativos passam a responder de forma compartilhada pela política de habitação em sua esfera governamental específica.

Objetivando dar resposta à demanda habitacional, o município de Vitória empreende esforços em instituir a política municipal de habitação. O processo de elaboração desta política seguiu dois grandes ciclos. O primeiro teve como marco regulatório a aprovação da lei nº 5823/2002. Observa-se aqui que o município se antecipa e institui o início da política de habitação no município dois anos antes da estruturação da Política Nacional de Habitação, que se operacionaliza a partir de um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, centralizando a coordenação das ações de todos os agentes responsáveis pela sua implementação. Esta referida lei também criou a Secretaria Municipal de Habitação, o Conselho e o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.

[...] O primeiro ciclo foi com a criação da secretaria especial de habitação que era um setor da Secretaria de Ação Social isso no governo anterior e aí ao longo de, se eu não me engano, três anos (2002 A 2005) iniciou-se a discussão da política habitacional do município... foi elaborada a lei 5823 [2002] , foi criado o conselho, foi apresentado para a sociedade alguns projetos e esse período, que nós temos de reconhecer que foi de extrema importância, que foi conduzido pela gestão passada [...] (GESTOR)

O segundo ciclo da construção da política em Vitória inicia-se a partir de 2005 com a elaboração de uma nova lei, que foi sancionada em julho de 2006. Esta nova lei veio reformular alguns artigos da lei 5823/2002. De acordo com o atual gestor da pasta da habitação no município, a avaliação feita pela nova administração, na época em que assumiu a SEHAB em 2005, apontava que a política de habitação não tinha avançado desde a sua criação em 2002, ou seja, não houve uma concretização de fato da política conforme previsto em lei. Foi a necessidade de detalhar melhor alguns artigos, ampliando o leque das discussões habitacionais e adequação à Política Nacional de Habitação, que a nova gestão formatou a lei 6592/2006, explicitando melhor os projetos habitacionais de

abrangência municipal que compõem o programa Habitar Vitória, fixando suas normas e critérios de implementação e acompanhamento.

É na elaboração desta nova legislação que focaremos a análise deste trabalho, por conta de duas questões objetivas: as pessoas que participaram do processo de elaboração desta lei estão mais acessíveis e as outras não e porque esta legislação mudou significativamente a estruturação das intervenções habitacionais quanto aos critérios e concepção, pois ela revoga os principais artigos da lei 5823/2002 para se adequar à Política Nacional de Habitação. Neste sentido o gestor relata que

[...].Um grupo de profissionais aqui da SEHAB, contando com um apoio muito forte da procuradoria, fomos desenvolvendo esse arcabouço legal. A legislação [referindo-se à lei nº5823/2002] seria assim, vamos dizer o eixo, a base para nossas ações e essa discussão se deu ao longo de 1 ano ... 1 ano e meio e envolvendo conselho, envolvendo a sociedade organizada, envolvendo outras secretarias que tinha muita participação. A gente participava muito... direto com a Secretaria da Cidade, com o núcleo do Terra⁶⁰, a Secretaria de Planejamento, a Procuradoria Geral..., e essa discussão gerou uma minuta de projeto de lei, que foi encaminhada a câmara, que também foi importante [...] aprovado o projeto da lei, começamos a discutir a minuta da lei 6592. Ela [minuta da lei 6592], se eu não me engano ... 8 ou 10 vezes sofreu pequenas alterações. Isso é natural! No meio do caminho, nós tivemos a necessidade de desmembrar o componente habitacional do Terra [referindo-se ao Projeto Terra]..., aí tivemos a lei 6967 também [...] foi mais ou menos isso... Houve um envolvimento legal de alguns profissionais do poder público local, coordenado pela SEHAB, com o envolvimento do conselho, que inclusive referendou a minuta do projeto de lei, com o envolvimento da sociedade (GESTOR).

Destacamos também desta fala, a existência de outra legislação que compõe o arcabouço legal da política de habitação no município, a lei 6967/2007. Esta instituiu o Programa Habitacional de Interesse Social, no âmbito do Projeto Terra Mais Igual. Como trabalhado no capítulo 3, o município de Vitória, além do Programa Habitar Vitória, implementou um Programa que envolve ações de desenvolvimento socioambiental, desenvolvimento urbano, integração e participação popular, denominado Projeto Terra Mais Igual. As modalidades de intervenção habitacional previstas no âmbito do Projeto Terra Mais Igual são muito semelhantes às previstas para o Programa Habitar Vitória.

⁶⁰ Refere-se ao Núcleo Gestor do Projeto Terra, projeto que trabalha a urbanização dos morros de Vitória, incluindo o componente habitacional, vinculado à Secretaria de Gestão Estratégica tratado no capítulo três deste estudo.

É importante pontuar que na lei 6592/2006, não foi incorporada a modalidade de reassentamento⁶¹. Este é um argumento usado para justificar a existência de duas legislações (6592/ 2006 e 6967/ 2007) que tratam da intervenção habitacional no município.

Não encontramos nenhum registro em atas do CMHIS que mencionasse o envolvimento dos conselheiros, e em particular da população, na construção da lei 6967/2007. O primeiro registro que faz menção a esta lei, foi na reunião que ocorreu um mês após a sua aprovação, e trata da informação dada pela secretária executiva do conselho se comprometendo com o encaminhamento de cópia da lei, para que cada conselheiro pudesse ter conhecimento da mesma, a fim de subsidiar as propostas de utilização dos recursos do FMHIS.

Ampliando um pouco mais o resgate histórico do período de elaboração da política e dos principais fatos presentes neste contexto, a fala de três dos conselheiros entrevistados mostra que houve um movimento reivindicatório da sociedade tensionando o poder público municipal a dar repostas para os problemas habitacionais existentes na cidade de Vitória, antes da política ser de fato elaborada.

Logo no começo nós começamos a discussão dentro da comunidade e todo mundo era leigo. Todo mundo ficava assim ó um olhando pra cara do outro se perguntando: o que é isso? Aí depois veio a formação do conselho. Viemos pro conselho, a mesma coisa... Aí um dia decidimos vamos falar a língua dos conselheiros, das lideranças comunitárias... Era praticamente só a comunidade que participava... os membros da comunidade. A gente debatia propostas [...] o que você acha o que nós vamos fazer para a política habitacional [...] Só depois que veio poder público. Quando eles vieram prá dentro da comunidade que a gente começou a discutir com eles (CONSELHEIRO 4).

Veja bem, falando de Vitória eu vou falar do começo do movimento. Vitória nós tivemos mais episódios de danos. Porque vi no povo despreparado do que se criou para a cidade. Vitória foi um lugar onde começou as primeiras ocupações que foi ali a região de São Pedro o povo chegando do interior para a cidade, dentro da cidade mesmo, de outras cidades [...] não tinha lugar para aquelas pessoas que vieram do interior. Começaram a ter necessidade de morar porque deixou se de habitar lá no interior e veio para a cidade em busca de emprego de uma situação melhor até porque começou o tal do alto forno na CST e o pessoal encantadamente vieram para a cidade, eles não tinham costume de tá na cidade não tinham mão de obra preparada (CONSELHEIRO 11).

⁶¹ Modalidade de atendimento no campo da habitação que contempla famílias cuja moradia se encontra em situação de risco geológico ou habitam em áreas de preservação ambiental.

A comunidade sempre que puxa [debate sobre a política] porque ela tá interessada para o seu melhor então ela que puxava e ia até eles [prefeitura] para querer o seu direito (CONSELHEIRO 6)

A política foi reformulada por um grupo de técnicos que apresentou uma minuta para a aprovação de uma nova lei. Esta, uma vez referendada pelo CMHIS, seria encaminhada para aprovação na câmara municipal:

Eu não participei da elaboração da política de habitação, participei da elaboração da lei que regrou os programas e projetos. Essa norma foi efetuada com participação de uma advogada, uma assistente social e uma engenheira [...]. A minuta foi apresentada ao Conselho Municipal de Habitação Social e após ajustes finais foi encaminhada à Câmara de Vereadores (TÉCNICO 2).

De acordo com a pesquisa realizada a maior parte dos entrevistados concorda que durante todo o processo de elaboração da política foi garantido um amplo espaço de debate, com o envolvimento de diferentes atores. Esta questão é destacada nas falas dos entrevistados a seguir:

O processo de formulação de política de vitória foi bom, na época foi convocada as lideranças, houve uma grande participação das lideranças, das representações das entidades, então esse início de processo foi bem discutido, foi uma conversa bem ampliada do que realmente a população queria na questão de habitação para Vitória (CONSELHEIRO 1).

Eu já estava no conselho quando no caso essa política já estava implantada. Assim eu acho que o grande diferencial é quando a população participa e nessa política a população participou. A partir do momento que eles [prefeitura] pegam pessoas da região para estar levando a problemática, porque assim tem uma visão real da situação. É assim que a política de fato acontece, para atender os objetivos. Não é assim uma coisa que vem de cima prá baixo, a população participou e levava a situação (CONSELHEIRO 3).

Olha na época eu tava até como líder comunitário e se discutia muito o que fazer dentro da comunidade então as pessoas ficavam entusiasmada pelo projeto. Porque o deslizamento do bairro jaburu andorinhas era invasão e a gente ficava preocupada em saber o porquê da situação das áreas de risco como ia ficar (CONSELHEIRO 6).

Uma grande evolução. Porque no começo era muito centrado quando começamos a construir aquela lei. Aí através daquela lei foi criando as outras leis. Hoje tá mais aberto. Hoje nós podemos discutir, podemos decidir (CONSELHEIRO 4).

A participação dos movimentos populares foi fundamental para a aprovação da lei. Por problemas de ciúmes políticos a lei corria risco de não ser aprovada “por ser muito boa”. Diante de tal boato os movimentos populares encheram a Câmara de Vereadores, que não tiveram outra opção que aprovar a lei desejada por todos (TÉCNICO 2).

Apesar dos conselheiros afirmarem que participaram do processo de elaboração da política, nota-se que ninguém menciona em que momento houve o envio de propostas por parte da população para a prefeitura no sentido de embasar a elaboração da política. O que as falas mostram é que houve debate. Além da fala do gestor confirmar esta questão, não há registro nas falas de momentos destinados à aferição de demandas por parte da população no processo da formulação da política.

[...] A gente vai claro que recepcionando as demandas do orçamento participativo [...] eu acho que é mais nós [poder público] puxando a discussão. Eu não me recordo de algum fórum que foi gestado, organizado por outras instâncias. O que nós temos muito são demandas de comunidades... Isso nós também estamos constantemente discutindo. Então as associações... às vezes alguma ONG nos demanda para debater um assunto específico, uma demanda da comunidade, uma demanda de um grupo de pessoas, mas um fórum mais ampliado dessa linha que nós fizemos, para construir a política habitacional eu não me recordo (GESTOR).

No que se refere à discussão da lei 6592/2006, em registro em ata, localizamos uma reunião ocorrida em fevereiro de 2006 que tinha como ponto de pauta apresentação de minuta da lei. Para a apresentação, o acordo firmado com os presentes era o de que se faria a leitura da ata e ao final os destaques seriam feitos, a fim de que a leitura pudesse fluir sem interrupção. No registro da ata consta que esta minuta foi lida integralmente e atentamente acompanhada por todos os presentes. Ao final da leitura de cada parágrafo da referida minuta, houve a discussão dos destaques apontados. A ata não menciona se os conselheiros tinham conhecimento prévio do documento e não há registro de envio deste documento aos conselheiros para embasar a discussão.

Abaixo, segue a transcrição das principais sugestões de alterações que foram aprovadas para correção na minuta de Projeto de Lei, que consta em ata de reunião do CMHIS:

No art. 5º, inciso VI, onde se lê: “em caso de desemprego, ou óbito, as prestações poderão ser suspensas pelo prazo de até 6 (seis) meses, de conformidade com relatório social”, deverá ser alterado para: “em caso de desemprego, ou óbito, as prestações poderão ser suspensas pelo prazo de até 6 (seis) meses, de conformidade com relatório social, podendo ser prorrogado por igual período”. No “caput” do art. 38, onde se lê: “O alienatário que auferir renda mensal familiar de até 5 (cinco) salários mínimos poderá requerer o parcelamento dos valores devidos ao Poder Público Municipal, em virtude da alienação do imóvel ou do direito real, em até 3 (três) parcelas mensais e consecutivas sem reajuste”, deverá ser alterado para: “Art. 38 - O alienatário que auferir renda mensal familiar de até 5 (cinco) salários mínimos poderá requerer o parcelamento dos valores devidos ao Poder Público Municipal, em virtude da alienação do imóvel ou do direito real, em até 12 (doze) parcelas mensais e consecutivas sem reajuste”. E fora apontado que no artigo 35 ocorrera falha na digitação dos dados relativos ao percentual de valor de mercado referente às alienações

onerosas, sendo, portanto solicitado as devidas adequações (CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2006).

Todas as alterações sugeridas foram incorporadas na redação final da lei, entretanto não foi possível identificar pela ata se as sugestões foram propostas pelos representantes da população ou não. O que podemos inferir a partir destes dados é que todas as sugestões foram feitas no sentido de tornar esta proteção maior, o que significa que a lei contemplou os interesses da população que mais sofre com habitações precárias ou em situação de risco habitacional, já que se tratava da ampliação de prazos para pagamento das prestações e de parcelamento de valores devidos ao Poder Público Municipal.

Um dado importante da participação popular na apresentação de demandas para a política habitacional é em relação à aferição de demandas junto às comunidades para subsidiar as deliberações do conselho na definição de prioridades de atendimento através de recursos do FMHIS. Os representantes da população foram instados a realizarem um levantamento de todas as demandas habitacionais. A orientação recebida era a de que deveriam apenas aguardar a finalização das rodadas do OP a fim de não haver duplicação das demandas a serem apresentadas. Como as fontes de recursos do OP são diferentes das fontes do FNHIS, aguardar a finalização das rodadas de reuniões poderia ampliar as possibilidades de atendimento habitacional.

As principais demandas apresentadas serão elencadas a seguir por ordem de prioridade apresentada conforme registro de ata: 1º Construção de banheiros; 2º Remoção/Reconstrução de moradias; 3º Remoção de famílias de áreas verdes; 4º Remoção de famílias em risco no Alto Tabuazeiro; 5º Remoção/Reconstrução de casas de madeira em Joana D'arc e Santa Martha; 6º Montagem de cooperativa de produção de materiais alternativos para construção de moradias; 7º Divisão de recursos entre as Regionais Administrativas para atender demandas locais; e 8º Remoção de famílias do Morro do Cabral.

A participação da população na elaboração da política de habitação se fez por meio de lideranças comunitárias e por entidades como o CPV e pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia, a igreja e o CREA também foram citados pelos entrevistados, ou seja, se fez de forma indireta, através de seus representantes, as lideranças de suas organizações.

Na época [elaboração da política] foi o conselho popular de vitória, que é o conselho que tem a maioria dos presidentes das comunidades criadas, houve também o envolvimento da defesa civil... que na época não tínhamos núcleo da defesa civil. que era o que estava na base... o que via na época a realidade da situação no caso da habitação. A realidade das áreas de risco

que a gente trouxe... a maioria da demandas vieram da defesa civil, que via essa realidade de perto e as entidades que foram se envolvendo... realmente foi presidente de comunidade, através do conselho popular de vitória (CONSELHEIRO 1)

Teve uma senhora lá que ela disse que representava o direito moradia do estado... ela foi só nessa reunião, discutiu, brigou e depois não foi em nenhuma reunião... mas eu não lembro qual a entidade que ela disse que ela representava, mas era uma entidade nacional [Referia-se ao MNLM], mas ela só foi nessa reunião e depois não compareceu em mais nenhuma (CONSELHEIRO 5).

O movimento [MNLM] ...e tem participação efetiva [...] olha nós articulamos com o CREA. Nós fazíamos os nossos encontros, nós fazíamos os nossos debates, seminários essas coisas todas era o CREA e a igreja. As pessoas mesmo. Hoje tem várias pessoas que tá hoje como deputado como vereador e que passava e que tava junto com a gente (CONSELHEIRO 13).

A atuação do poder público foi muito marcante. Os dados revelam que houve o envolvimento de diferentes secretarias e setores da prefeitura, como a defesa civil e procuradoria municipal e especialmente a SEHAB, que inclusive coordenou todo o processo. No entanto a escuta à população precisava ser preservada, para que o documento final atendesse aos interesses coletivos

A SEHAB lá o seu presidente o secretario, a secretaria executiva do conselho [participa da elaboração da política] (CONSELHEIRO 5)

Tinha que ter das duas partes: a parte da população e a parte das pessoas que tava formulando, que tem o saber de formular cientificamente [...] gente que sabe o que quer. Quem formula tem que saber prá que e prá quem ele tá formulando [...] é de acordo do sentimento que saiu daquele ignorantezinho, que disse eu quero assim ou foi da forma que o técnico, o pensador falou: não tem que ser assim, impõe. Então para mim quando a coisa é imposta ela não é real, quando ela é convencida ela se torna real (CONSELHEIRO 10).

Esta realidade nos remete à idéia de que em geral no modelo de democracia representativa a população apresenta demandas e o legislativo e o executivo, incorporam e apresentam respostas para estas demandas. No modelo participativo a população vai continuar fazendo isso, mas também vai participar do processo de formulação das respostas, definindo quais recursos, quais prioridades e em quanto tempo as demandas serão atendidas. Isso significa que participar da elaboração da política vai além da elaboração da lei, mas coincide também com o processo de implementação da política e com a elaboração do próprio Plano Local de Habitação de Interesse Social. A lei vai dizer quais são as prioridades, quais são os recursos para a política, mas ainda será preciso definir prioridades no atendimento, pois os recursos não são suficientes para todas as demandas existentes.

Ao conhecer os pontos de pautas discutidos no CMHIS, observamos que a população tem participado, mas é um processo que tem acontecido de maneira indireta. O papel do conselho então é conter as manifestações da população, pois as demandas da população são conhecidas pelo poder público via representante no conselho, fortalecendo a perspectiva da participação no modelo representativo. No caso do CMHIS, diferentes situações habitacionais da população no município de Vitória são levadas ao conhecimento do conselho através dos representantes da população.

As falas destacadas a seguir trazem um panorama das principais características dos atores envolvidos no processo de formulação da política de habitação. Nota-se que os entrevistados opinaram de forma diversificada, mas enfatizaram que todos estavam comprometidos e motivados pelo propósito de formatar juridicamente o direito à moradia digna no município de Vitória.

Eles [atores envolvidos na formulação da política] tinham comprometimento. Realmente eles queriam uma mudança uma melhora (CONSELHEIRO 1)

Os representantes das comunidades eu achei bem legais bem ativos. Os conselheiros brigando pedindo que fosse levado os benefícios para as suas comunidades discutindo sobre os gastos que não tinham muitas transparências e sobre o Terra [Projeto Terra] que também não agia de conformidade com os anseios dos conselheiros que eles queriam mais e mais que era muito moroso e isso aí foi um debate bem acirrado bem legal. Gostei muito (CONSELHEIRO 5).

Tem pessoas de vários perfil. Ali tem doutor, tem advogado, autoridades e tem quem é chamado de pessoas mais simples, tem pessoas até analfabeto lá dentro para participar. Porque é importante as pessoas participar ali para perceber que o povo de modo geral tá interessado. É assim tem muitas pessoas de vários tipos de perfil tem de doutores analfabetos (CONSELHEIRO 9).

Os técnicos da prefeitura compartilham da mesma opinião dos conselheiros, em relação ao perfil dos atores que participaram da elaboração da política de habitação, fazendo ressalvas quanto ao comprometimento e efetividade da atuação:

O perfil destes atores é diversificado. Temos representantes das comunidades, representantes do Município e de setores da sociedade. Ao longo do tempo vejo um aprimoramento das posturas e do próprio discurso de cada um dos atores. Embora eventualmente haja um direcionamento político, tanto da administração quanto dos representantes. Esses têm esse viés exacerbado às vésperas da eleição, o que torna as discussões mais emocionais e menos racionais (TÉCNICO 2).

Alguns comprometidos e atuantes e outros nem tanto [perfil dos atores (TÉCNICO 1).

Estas falas revelam que em geral todos os atores que se envolveram na construção da política eram pessoas de diferentes níveis de escolaridade, mas comprometidos e atuantes na luta em defesa do direito à moradia e buscavam mudanças.

Os entrevistados apontaram alguns avanços e retrocessos deste processo de construção de uma política municipal de habitação em Vitória. As falas abaixo destacadas nos dão elementos para compreender que o principal avanço deste processo está no fato de que, com o apoio do gestor e o envolvimento de todos os gerentes da secretaria foi garantida a criação de uma política concreta, com abrangência para todo o município no sentido de dar acesso ao direito à moradia, bem como a criação do FMHIS e do CMHIS conjuntamente. A realização de eventos que envolvesse a sociedade como um todo e por muitas vezes a comunidade puxando o debate, também são apontados como avanços do processo de elaboração da política.

[...] Hoje você pode sentar na sala do prefeito e discutir com o prefeito a política habitacional do movimento. Hoje nós podemos pleitear um imóvel, naquele tempo não tinha como. Hoje tem um espaço pra o diálogo maior... foi construindo de pouquinho a pouquinho, subindo degrau por degrau. Naquele tempo não tinha espaço para o diálogo (CONSELHEIRO 4).

O interesse dos gestores da cidade (Prefeito e Secretário de Habitação) em apoiar o planejamento e implantação da política de habitação local, direcionando para sua implantação e execução estrutura e recursos financeiros específicos. 2) Envolvimento dos gerentes dos projetos existentes na SEHAB na participação efetiva na adequação dos projetos habitacionais existentes e na elaboração da Lei 6592/2006 que criou Critérios de Acompanhamento e cadastramento em programas habitacionais do município de Vitória (TÉCNICO 1).

O ponto positivo é que a habitação é um projeto de âmbito federal e que traz benefícios para as pessoas de um modo geral (CONSELHEIRO 8).

Alguns limites deste processo bem como da participação da população na elaboração da política também aparecem nas falas. Merece destaque a falta de integração das demais políticas, a falta de fiscalização, por parte da prefeitura das ocupações em áreas de risco ou de preservação ambiental. Ainda notamos nas entrevistas o caráter seletivo da política e a ausência de tensionamento por parte da população.

As pessoas mais carentes eu vejo como uma deficiência... Que não tem como fiscalizar lá no local [...] o agente social quando chega lá tem pessoas que não são bem atendidas, isso inclusive é uma realidade que eu vejo, lá no bairro no Jabour tem casos daquelas moradias que estão em áreas de risco e por incrível que pareçam não foram cadastrados ainda. (CONSELHEIRO 8).

Concordando com esta questão, um técnico da secretaria que participou da elaboração da minuta da lei 6592/2006, reforça a ausência da população na elaboração da política e acrescenta também o não envolvimento de outros setores do poder público

Aspectos Negativos: o não envolvimento de outros setores do poder público estadual e municipal, como também de representantes da população, (pretensos beneficiários dos projetos habitacionais), durante o processo de readequação e elaboração da mencionada lei municipal, e não apenas em seu referendo (TÉCNICO 2).

Comparece também nas falas dos entrevistados a questão da morosidade das obras, da descontinuidade das ações e nas resoluções dos processos, a escuta da comunidade por parte do poder público e o fato de que o gestor não obedece a lei. Nota-se que são opiniões referentes à outra fase da política social que é o momento de implementação.

Só que pecou no período da execução, que as lideranças já não tiveram tanto acesso e foi criado o conselho de habitação, mas o conselho de habitação era tipo assim uma coisa pré definida, houve toda uma conversa, mas eu acho que na hora das definições ... eu acho que pecou em relação a ouvir mais a comunidade no momento da execução [...] a gente esbarra em uma burocracia [...] havia envolvimento, só que eles eram engessados pelo poder público, no início era tudo maravilhoso, foi criado o conselho e tinha reuniões, demandas... demandas... processos... processos... só que esses processos estão parados (CONSELHEIRO 1).

A pesquisa revela que a participação da população influenciou na construção de uma política que de fato assegure o direito à moradia digna. Mas como a população participou?

O que mais se destaca nas falas é que a população participou na elaboração da política de habitação levando demandas e ao poder público cabia o papel de acolhê-las, estudar a viabilidade e incorporá-las à política se fosse o caso.

[População] Influenciou na cobrança, nas necessidades que foram surgindo: catástrofe, desastre, deslizamento... Principalmente no município de Vitória ...então isso aí criou uma pressão da população que a secretaria realmente fizesse ou resolvesse alguma coisa para essa área (CONSELHEIRO 1).

Em parte [população influenciou a política de habitação]. Vitória tem um histórico interessante. Jardim da Penha barrou um aumento de gabarito previsto no PDU anterior. A população foi para a rua e o gabarito de Jardim de Penha voltou a ser de quatro pavimentos. Essa participação da sociedade civil demonstrou a força da população barrando os interesses do mercado imobiliário. No que diz respeito à moradia de interesse social, as políticas públicas decorreram da primeira agenda 21 de Vitória. O Vitória do Futuro – base inicial da formulação do projeto terra. A participação popular na formulação foi a ocorrida na agenda 21. Não vejo nenhuma política habitacional de interesse social decorrente de pressão popular. Decorreram de planejamento governamental e projetos de governo (TÉCNICO 2).

Acredito que sim [população influenciou a política de habitação]. Mesmo timidamente, por se tratar de uma pauta relativamente nova nas agendas

sociais. A questão da moradia veio a ser pauta de discussão mais premente a partir do ano de 2000, por meio de pressão popular e estimulada pelo governo federal e sua nova forma organizacional através do Ministério das Cidades no ano de 2002, ficando também atrelada a sensibilidade do gestor público, que muitas vezes não considera moradia como política prioritária de sua gestão (TÉCNICO 1).

Contribuiu e muito e digo tá contribuindo e vai ter que contribuir para muito tempo ainda porque essa construção não é fácil muitos quer jogar no colo do outros as dificuldades que não sabe responder, mas ele quer ser dono da verdade então ele precisa converter e ser sincero para dizer até aqui eu vim e daqui pra cá eu não posso eu não tenho condições (CONSELHEIRO 11).

Teve participação efetiva da população [...] aquele negócio da população não interessa muito bem fazer ele não faz. Daí marca uma reunião vão no fórum do bairro e no dia vai cinco ou seis, mas aqueles que vão eles toma a frente para poder falar, mas as pessoas se interessam mesmo de pegar as coisas pronto (CONSELHEIRO 8).

Nas falas abaixo se constata uma discordância quanto à influência da população na construção de uma política que garanta o direito à moradia digna. Os entrevistados afirmam que só há interesse da população quando há o benefício próprio.

Não tem influenciado. As pessoas só se interessam quando eles vão discutir dentro do bairro deles. Então, por isso que eles não estão nem aí. Então, quando eles têm uma oportunidade de participar, de discutir sobre moradia, cruzam os braços. Quando eles vêm no vizinho fazendo, aí eles vão acordar, aí já é tarde. Então não se interessam. Parece que quando chove, chove... A casa tá ficando torta, aí que eles vão brigar. Mas eles não têm aquele incentivo de participar (CONSELHEIRO 4).

A opinião do gestor é otimista em relação à participação da população. Ele considera que há um envolvimento tímido da população, mas que vem evoluindo com o passar do tempo. Afirma que a prefeitura precisa avançar mais no sentido de envolver mais a população

Eu vejo que até de uma forma um pouco tímida [população influenciou a política de habitação]. [...] as pessoas começam a se envolver para tentar uma melhor distribuição dentro da sua comunidade as pessoas às vezes é difícil ela tentar pensar no próximo [...] eu tenho uma casa boa porque meu vizinho tem que ter uma casa boa também, mas se começam a pensar no sentido de comunidade para isso é muito bom. Para a comunidade ter boas casas, todas as casas terem saneamento terem esgoto terem água... Então começa a quebrar essa concepção de pensar no individual e avançar para o coletivo. Então tem sido dados passos em funções de elaborações mesmo do plano local, as discussões do conselho o próprio orçamento participativo tenta realmente envolver a coletividade numa discussão para melhorar para eles mesmos. Acho que as coisas estão andando e a gente sempre batalhando para que avance um pouco mais (GESTOR).

Podemos concluir que a forma como a população participou da formulação da política de habitação incluem dois momentos marcantes: o primeiro refere-se à elaboração da lei 6592/2006. Nesta ação inicial, um grupo de trabalho, composto por técnicos da PMV elaborou um documento preliminar que foi levado para apreciação do CMHIS em reunião ordinária. Vale ressaltar que não havia representação de conselheiros neste grupo. Depois de passar pelo crivo do conselho a lei foi apresentada para todas as comunidades através de reuniões realizadas pela SEHAB.

O segundo momento refere-se ao levantamento de demandas no sentido de priorizar demandas para atendimento, a fim de possibilitar a destinação dos recursos, que foi feito pela população, através dos seus representantes no CMHIS. Nesta ação a população participou diretamente.

Considerando que a democracia pressupõe a participação, o modelo de participação será definido pelo modelo de democracia adotado. Neste sentido, no decorrer do próximo tópico de análise traremos elementos que nos possibilitarão analisar a questão da participação popular, considerando a percepção que os entrevistados têm sobre democracia e participação e como tais percepções se expressam neste processo de participação. Destacaremos também o compromisso do poder público municipal com um processo democrático e participativo

4.2.2 Representação, Representatividade e a participação popular no CMHIS

A representatividade dos conselheiros, ou seja, sua capacidade para efetivamente representar os interesses, demandas e projetos políticos de sua base, do segmento a que se vincula, é um elemento fundamental para que o conselho possa se constituir em espaço de disputa e expressão dos interesses, demandas e projetos políticos dos diferentes sujeitos coletivos interessados na temática da habitação e não de indivíduos.

Assim, neste item, será abordado tanto a concepção dos conselheiros quanto como essa representação tem sido exercida.

A fala de alguns conselheiros nos remete à questão da representação/ representatividade. O papel do representante é entendido como quem de fato tem a responsabilidade em ocupar o espaço do conselho. São representantes eleitos em fóruns próprios e para falar em nome do segmento que representam.

A população de modo geral não pode [...] eu como representante da terceira região do conselho popular... Eu já venho aqui ... eu venho representando uma entidade onde tem umas cem mil pessoas. Eu era o conselheiro titular e eu tinha um suplente, então nessa região aonde eu representava tinha 16 bairros. A minha presença aqui mais do meu suplente era importante... Na realidade o conselho só representa os conselheiros aqueles que foram votados no local lá, no bairro e lá passou do conselho popular e do conselho muitas vezes se decidem lá dentro, escolhendo a gente para ir para o conselho... Então, na reunião do secretário não vem as pessoas todas da comunidade não, vem um ou dois... Mas na verdade os conselheiros são muito participativo e são muito inteligentes... Eles têm buscado mesmo o que é melhor para a comunidade deles... Ainda mais as mulheres... As mulheres são mais efetiva... E elas fala mesmo, e cobra mesmo... Você precisa ver! São muito importantes e são de muita garra (CONSELHEIRO 8)

Olha o conselho ele é paritário não é [...] tanto no conselho municipal como na sociedade civil então a gente tem esse espaço e não pode deixar ... por exemplo, Vitória... Eu participo lá do conselho, mas eu não vou sempre porque eu tenho a minha reserva. Lá eu sou titular, [...] a minha reserva lá, ela vira titular na hora que eu não estou entendeu?... agora a tarefa do dia a dia da cidade... ela [conselheiro] tem que da conta levando aquilo que foi decidido no conselho (CONSELHEIRO 11).

Na democracia participativa a representação e a participação caminham juntas. Isso significa que o representante tem autonomia política, entretanto não significa que vai agir sozinho, ou seja, a representação não é da pessoa, mas de um segmento. E este representante tem a responsabilidade de defender o pensamento deste grupo e depois prestar conta de seus atos, fazendo isso com qualidade e efetividade em nome do grupo que representa, logo o conselheiro deve de fato ter representatividade nesta tarefa (PAZ, 2009).

As falas transcritas abaixo mostram o comprometimento dos conselheiros com o repasse para a base do que foi deliberado no conselho. No entanto, em algumas situações observa-se um desinteresse por parte da população em acompanhar ou mesmo monitorar a participação de seus eleitos, mas que nem sempre pode ser avaliada apenas negativamente, rotulando-os de egoístas. Vivemos em uma sociedade onde as pessoas tendem a se preocupar mais com o seu cotidiano, com seus problemas pessoais do que com a vida coletiva. E por isso ela delega para outras pessoas pensarem se preocuparem com a vida coletiva, ocupando os espaços públicos e tomando as decisões por ela.

Em outras situações as deliberações do CMHIS são repassadas para diretorias de comunidade e essas diretorias, que não são os representantes diretos, eleitos pela

população para participarem do conselho⁶², é que ficam com a responsabilidade de repassar as informações ou mesmo fomentar o debate com a base.

Nós temos a reunião da diretoria. Aí a gente discute na reunião da diretoria [...] e depois a comunidade e vamos na reunião da secretaria. Como eu sempre tô indo e depois trazemos para a comunidade e passamos o que foi decidido para a comunidade (CONSELHEIRO 6).

O “*poblema*” é que a gente não tinha tempo até porque a gente não trabalha só nessa função, eu tentei muito envolver a minha comunidade. Fiz questão de fazer isso. O que eles marcavam lá eu falava é tal dia, vão lá que eu vou passar tudo que aconteceu na reunião, mas não aparecia, não vinha, então, você fica sozinha, não vinha. Eu queria que todo mundo soubesse o que tava acontecendo, mas não houve essa participação (CONSELHEIRO 3).

A última fala destacada mostra uma tentativa do representante em repassar aos seus representados os encaminhamentos e deliberações do conselho. Entretanto, está encontrando dificuldades, ele está fazendo um esforço de articulação com a sua base, mas não está conseguindo. A base se desliga porque é assim mesmo que ela está acostumada a lidar com as outras formas de representação, ligada à representação legislativa. Uma vez escolhido, a base tende a transferir a responsabilidade para o seu representante. É bem verdade que qualquer participação é melhor que participação nenhuma, contudo, apesar da tentativa de inovar, no CMHIS a relação é pautada no modelo tradicional, onde ocorre um distanciamento de quem ele representa, logo prevalecendo aquele modelo com o qual as pessoas já estão acostumadas.

Observa-se a partir das falas dos conselheiros acerca das dificuldades para fazer o repasse de informações e discutir com sua base os temas em debate no conselho, que predomina entre os representantes e representados uma relação que reproduz o modelo representativo característico da relação entre deputados, vereadores e eleitores. Nesse modelo há um distanciamento e uma autonomia quase absoluta do eleito em relação aos seus eleitores, uma desconexão quase total.

Neste sentido, a relação entre representantes e representados no CMHIS não tem sido capaz de inovar esse processo, reproduzindo os problemas da representação do modelo democrático-representativo em vigor.

Outro aspecto a ser destacado é com relação à paridade na composição do conselho. De fato a lei nº 5823/2002, que rege a criação do CMHIS, prevê uma composição paritária. Contudo nem sempre a paridade numérica garante paridade política (TATAGIBA, 2002).

⁶² Em geral são membros das diretorias das associações de moradores de cada bairro.

Este é um dos limites impostos ao funcionamento de alguns conselhos no que se refere à garantia de participação efetiva. Isso acontece, sobretudo pela dificuldade existente no exercício da representação especialmente dos usuários da política. As falas transcritas abaixo revelam situações de desigualdade no diálogo, legitimação das decisões, ausência de conflito, falta de capacitação, falta de informação e cooptação.

O conselho de habitação é bom porque quem participa é só lideranças comunitárias, mas também tem aquelas lideranças do conselho popular que tudo tem cargo comissionado, ganha dinheiro da prefeitura do vereador, aí quando tem um seminário, quando alguém defende a população elas são capazes até de vaiar porque ta comprometida [...] (CONSELHEIRO 9).

É sim muito importante [referindo-se ao CMHIS como espaço de participação], um espaço maravilhoso desde que fosse divulgada a importância do conselho, você fala assim: “— Eu faço parte do conselho!”... E tem gente que fala assim “— Grande porcaria!”... Mas não sabe que o dinheiro é designado pelo conselho (CONSELHEIRO 5).

Dá espaço para o diálogo [referindo-se ao CMHIS como espaço de participação], mas eu acho que não é igual não, porque para mim as decisões já vinham postas [CMHIS] só legitimava. Tinha situações lá que a gente questionava, mas já estava decidido (CONSELHEIRO 3).

A partir destas falas, remetemo-nos à reflexão sobre a dificuldade da paridade no seu sentido substancial, ou seja, você tem uma paridade formal entre poder público e sociedade civil, mas esta não assegura, necessariamente, uma paridade substantiva. Vários são os elementos que podem prejudicar a capacidade de a pessoa representar: o horário das reuniões o envolvimento em várias tarefas diárias, mas o acesso às informações é o que fica evidente nas falas dos entrevistados. O fato do conselho não dar condições efetivas para as pessoas participarem, ocuparem o espaço, dificulta o exercício da representação.

A pesquisa também aponta, por outro lado, que muitas vezes há um descrédito da população quanto à questão da participação. Entretanto, o fato de eleger um representante não significa que ela não tenha responsabilidades no processo.

Representação é uma via de mão dupla. De um lado o coletivo de um determinado segmento que precisa discutir, mobilizar e, de outro, o representante escolhido que deve fomentar o debate e defender as propostas do segmento que o colocou naquele espaço. Dessa forma, a representação política coloca no centro do debate a representatividade, ou seja, o maior ou menor grau de legitimidade do representante (PAZ, 2009, p. 26,27).

Esta questão nos faz refletir sobre a necessidade de publicização da política, do significado do conselho, bem como de capacitação dos conselheiros que representam uma base social. Se a representação é uma via de mão dupla, isso significa que as informações, o debate, as

deliberações tem que circular nos dois sentidos. O representante não pode agir sozinho, se distanciando do coletivo. Nesta direção, destaca-se a importância de ouvir a base, alimentar o debate com informações, respeitar a pluralidade de idéias. Cobra-se do representante um compromisso político e ético, pois quando ele se distancia da sua base, passa a legislar em causa própria ou de sua entidade apenas (PAZ, 2009). Esta questão aparece no trecho da entrevista transcrita a seguir:

[...] Há uma descrédito da população em participar. Se eu for lá convidar é uma coisa [...] mas agora se sair no jornal, na televisão como na minha opinião deveria sair mesmo num veículo de TV, “ você tá sendo convidado para reunião no dia tal” e fazer previsão de estimular a população para fazer prévias. Porque pouca gente sabe o que é conselho e pouca gente sabe a força que tem o conselho e outra coisa, muitos conselheiros não vão, faltam três, quatro reuniões e não é feito nada eu penso assim que devia ser uma sala só para reunião de conselho, essa sala aqui só para reunião de conselho, cada conselheiro ter uma cadeira efetiva (CONSELHEIRO 5)

Além do desinteresse e descrédito da população destacados, a fala reproduzida adiante aponta outros limites que são impostos à participação. Observa-se que a população em geral não se coloca à disposição para ocupar os espaços de participação política e ao eleger um representante, transfere para ele uma responsabilidade que é coletiva e ainda o idealiza como um “funcionário” da prefeitura que só se torna eficiente em sua tarefa de conselheiro quando consegue a liberação de obras.

A população às vezes não tem interesse porque a população tá massacrada mesmo. Eu vejo dentro da comunidade porque muitas vezes a prefeitura tira o direito da moradora de ser uma líder comunitária, porque a comunidade anda bem se a liderança andar bem, se a liderança conseguir as obras ai a população tá bem. Eu mesmo concorri de novo porque ninguém quis botar chapa e tem o desafio também, porque tem morador que ainda acha que eu como liderança ganho dinheiro, acha que o vereador me paga que a prefeitura me paga... É um desafio ... Se me pagasse eu não precisava vim aqui trabalhar (CONSELHEIRO 9).

Esta visão do conselheiro está relacionada ao desejo da população quanto ao atendimento de suas necessidades. Então, a avaliação da população acerca da efetividade de participação do conselheiro irá passar pela capacidade que o representante tem em obter respostas rápidas para as demandas da população.

No espaço do CMHIS, caracterizado como um espaço de disputa entre democracia participativa e democracia representativa, coexistem representantes autorizados de diversas formas: os eleitos como na democracia representativa (população), os escolhidos (poder público), os filiados a alguma organização que também são escolhidos por suas entidades. O grande desafio do representante é o equilíbrio, evitando seus interesses e parâmetros individuais e agir considerando os interesses coletivos, não apenas do segmento que

representa, mas de outros segmentos também. O que tem sido problemático é a existência de uma instância decisória que compete com o poder de decisão do secretário. No caso desse Conselho não compete porque a última decisão cabe ao secretário.

De acordo com Ferraz (2009), a representatividade constituirá em um diferencial determinante na correlação de forças entre os atores sociais coletivos presentes no espaço do conselho. Isto significa que este espaço público pode,

Tanto potencializar a representação e participação de novo tipo, plural, aberta, ancorada no diálogo e no debate, quanto bloquear essa possibilidade, considerando-se, principalmente, as dificuldades postas para romper com o modelo democrático-representativo tanto entre os próprios atores sociais coletivos quanto no funcionamento desses espaços (FERRAZ, 2005, p. 141).

4.2.3 Avaliação dos conselheiros sobre o processo de participação no CMHIS de Vitória

Ter um espaço público democrático e participativo está relacionado à idéia de ampliação da democracia ou mesmo torná-la o mais efetiva possível no sentido de criar instrumentos que incorporem a participação da população nos processos decisórios das políticas públicas. A lógica da ampliação da participação popular está ligada à busca por espaços que garantam a pluralidade e a diversidade de identidades e demandas emergentes, estabelecendo verdadeiros canais de diálogo, e assim possam encontrar no Estado lugar onde a população tenha liberdade para se expressar, vocalizando os interesses da classe pobre e da classe trabalhadora. Esta perspectiva vai de encontro ao modelo de democracia representativa, hegemônico em nossa sociedade, que desconsidera o caráter coletivo das relações sociais, controlando e contendo a participação, contornando os conflitos sociais (GOHN, 2003; FERRAZ, 2005).

Um modelo mais participativo implicaria na PMV estimular uma participação, que de fato envolva a população nos espaços de tomada de decisão. De acordo com Dagnino (2006) esses espaços precisam refletir pluralidade social e política, viabilizando a expressão e a negociação dos conflitos, tendendo para que haja igualdade de recursos em termos de informação, conhecimento e poder e não monopólio por parte de um grupo restrito. No capítulo dois deste trabalho, vimos que a referida autora considera três elementos básicos dentro deste modelo e que assumem um papel central para a democratização da sociedade: a participação da sociedade nas decisões políticas, o controle social sobre o Estado,

incluindo aqui mecanismos de acompanhamento e monitoramento da sua atuação por parte da sociedade e a concepção de sociedade civil. Estes três elementos vão convergir para a construção de uma sociedade mais igual, permeado por uma nova noção de cidadania, que tem como premissa básica o *direito a ter direitos*, entendendo que a população pode participar da definição de quais são os direitos, privilegiando os interesses coletivos. Tudo isso no sentido de garantir uma partilha igual de poder.

Esperávamos identificar quando indagamos sobre estratégias e estímulo da prefeitura no que se refere à participação popular, com qual modelo de participação a PMV estava trabalhando. Como se trata de uma política de habitação, que foi reformulada e tem sido gestada em um governo petista, o que percebemos no discurso é que a prefeitura adota o modelo de participação que está preconizado na legislação, ou seja, ela vocaliza que desenvolve um governo democrático participativo ou democrático popular, tendo a participação como uma bandeira, como um princípio de gestão.

Nesta perspectiva, tornar acessível as informações necessárias à tomada de decisões e disponibilizá-las aos conselheiros, promover a discussão da política, discutir e respeitar as decisões tomadas pelo CMHIS, instrumentalizar tecnicamente o conselho, por meio de capacitação, por exemplo, são mecanismos que podem indicar o modelo de participação presente no município de Vitória.

Com relação ao acesso à informação, segundo Dagnino (2006) com a participação institucionalizada, tendencialmente, o acesso à informação ocorreria de forma mais igual. Dentro do modelo democrático participativo acesso à informação é uma das condições para garantir a intervenção dos cidadãos nas decisões políticas e no controle das ações do governo. Entretanto, uma conselheira afirmou que

Só os membros do conselho tinham acesso a documentos com antecedência [...] às vezes repassavam as informações para as entidades, os movimentos. Eu falo por mim, às vezes eles iam falavam o que estava acontecendo, hoje eu creio que isso não acontece *mais* pelo menos lá no CPV a gente não vê os conselheiros da habitação passando informações, a gente não sabe como está a situação, mas na época isso acontecia [referindo-se ao período inicial de implantação do CMHIS e formulação da política de habitação] (CONSELHEIRO 1).

Já vimos que a população esteve presente ao longo do processo de formulação da política de habitação para o município de Vitória. Sobre esta questão, perguntamos aos entrevistados se a prefeitura vem assumindo o compromisso de estimular um processo democrático e participativo para este fim. Parte dos entrevistados respondeu positivamente

e destacaram as reuniões e visitas comunitárias como as principais estratégias utilizadas para tal fim. As falas abaixo comprovam esta opinião:

Houve estímulos com visitas, encontros, várias reuniões. Logo no início a participação do conselho era muito ativa... A gente tinha maior acesso ao secretário e aos técnicos lá da secretaria de habitação e hoje eu vejo que caiu um pouco (CONSELHEIRO 1).

É até difícil... Quando fala prefeitura eu penso só no mandato atual...ele tem investido, mas a participação em si teve em oito anos prá cá. Investiu com terrenos e tudo... aterros...mas a participação vamos colocar do final da gestão anterior prá cá...eu acredito que foi isso (CONSELHEIRO 2)

Eu achei interessante quando eu participei... assim... eu via que não era que conseguia resolver as coisas... era demorado, tinha processos antigos e a gente levava demandas novas, mas o povo era ouvido. A gente discutia lá na mesa... porque esse sim, porque esse não [referindo-se a demandas apresentadas]... então eu achei... que realmente a gente tinha voz sim [...] olha é assim: para eles participar eles tem que ir a esses congressos mesmo, tipo assim convocação para política de habitação. Eles convocam, eles ligam para a comunidade para mandar seus representantes... é assim que eles participam (CONSELHEIRO 3).

Estimula sim [processo democrático participativo], porque tem projetos aqui dentro que estimula o morador a dá valor a sua casa própria... tem várias atividades. Tem o projeto educativo das mulheres fazer seu curso para gerar renda... então isso tudo o social vai fazendo no crescimento para famílias que estão no atendimento para beneficiar ou já foram [...] e participam na construção do projeto também, elas exigem tá (CONSELHEIRO 6).

A prefeitura liga mais para mim [...] que as lideranças, que eu sou agente comunitário, sou voluntário... Então a secretaria tá disponível para gente... eles gostam de ouvir a nossa opinião, os pontos positivos, as nossas críticas [...] qualquer pessoa que eu procurar informação sobre habitação eles estão disponível para atender com muito carinho e as pessoas tão indo lá, então o poder público... eles tem se interessado pelas pessoas e tem dado um atendimento muito especial para nós (CONSELHEIRO 8).

Outra parte dos entrevistados discorda desta opinião e afirma que o estímulo da prefeitura no sentido de garantir um processo democrático e participativo na formulação da política de habitação não ocorreu ou se ocorreu, foi de forma deficitária. No caso da criação do CMHIS, por exemplo, observa-se o sentimento de que foi apenas para atender uma exigência cartorial, como confirmam as transcrições abaixo:

Perante a comunidade não, convidou os conselheiros, mas era a gente que estava representando a comunidade [...] mas eu acho que deveria ter mais reuniões com a gente da comunidade com mais gente com a igreja, e com todo mundo pelas partes interessadas os beneficiários as pessoas que pagam aluguel eu acho que devia haver mais comunicação [...] criou-se os conselhos porque é obrigatório porque, senão eles tomavam decisões entre eles mesmo o poder público sem ninguém tomar conhecimento de nada (CONSELHEIRO 5)

Olha... Depende... Tem bairros que a prefeitura faz mais e tem outros que ela não tá nem aí [PMV estimula a participação] vai fazer 8 anos que o prefeito entrou na nossa comunidade. O morro tá pedindo socorro, tudo ruim [...] antigamente a regional tinha autonomia de trabalhar com a verba que vai para a regional, hoje não tem. É uma dificuldade, por isso que eu acho que essa democracia não tá legal como era de primeira [...] quando é época da campanha eleitoral tem, porque começa fazer almoço café da manhã para o povo chegar. Mas em termos de obras não [houve estímulo para a participação por parte da PMV] (CONSELHEIRO 9).

Na opinião do gestor a prefeitura tem cumprido o seu papel como estimulador de espaços de diálogo para a construção da política de habitação.

Creio que estimula sim [...] Eu acho que tanto a prefeitura que tem mais de vinte e cinco conselhos, o município, a gestão atual, como a secretaria de habitação, tem se esforçado em ouvir e realmente legitimar as ações através de uma discussão mais democrática junto com todos os atores envolvidos (GESTOR).

De acordo com o gestor entrevistado, as principais estratégias adotadas pelo município para garantir a gestão democrática são o orçamento participativo e a criação de conselhos gestores, e em particular o conselho municipal de habitação de interesse social. Para o entrevistado estas instâncias participativas se tornam instrumentos fundamentais para escutar e envolver a população no debate político e destinação dos recursos financeiros. Outra estratégia citada pelo gestor é a preocupação com a capacitação dos conselheiros. Este assunto se confirma no trecho da entrevista transcrita a seguir:

[...] Eu acho que o grande instrumento para garantir uma gestão democrática é o orçamento participativo que o governo João Coser vem trazer como proposta e que também é muito desafiador, mas que qualifica muito as nossas ações [...] É a principal demonstração de reconhecer a importância de ouvir as comunidades, de ouvir a população envolvida no processo [...] Na área habitacional, eu acho que o conselho municipal de habitação, que nós temos um desafio diário de fortalecer, nós temos toda uma preocupação de capacitar os conselheiros, de ouvir os conselheiros, suas propostas [...] com relação a aplicação de recursos do fundo então nós temos debatido. Temos algumas ações já em andamento, fruto do debate do conselho municipal de habitação, da aplicação, e muito mais do que isso, eu acho que a política habitacional, a legislação e as nossas ações os nossos projetos recebeu muitas contribuições dos conselheiros, das pessoas que participaram aí do conselho municipal de habitação então (GESTOR).

Concordando com a opinião do gestor, um conselheiro destaca a importância do CMHIS, mas relata também a importância do orçamento participativo para a construção da política e o destaca como uma estratégia mais antiga que o conselho e que inclusive teve o município de Vila Velha como o seu pioneiro. Entretanto, o entrevistado ressalta que só pode ser considerado estímulo a um processo democrático e participativo por parte do poder público

apenas quando dá voz à população. Observem a esse respeito o seguinte trecho extraído das entrevistas:

Incentiva quando ela [prefeitura] chama as pessoas para construir a política [...] no processo participativo ela incentiva, dá voz. Além do conselho outro instrumento que ela usa para estimular essa participação é o orçamento participativo [...](CONSELHEIRO 11).

O Orçamento Participativo e Conselhos são importantes canais de participação, mas é necessário desenvolver estratégias e estímulos para que haja participação efetiva nestes espaços, ou seja, se o gestor quer partilhar poder ele vai montar estratégias para estimular essa participação. O que observamos a partir da leitura das atas é que os conselheiros eram estimulados a participarem do orçamento participativo, para conhecerem as demandas habitacionais e subsidiarem a utilização dos recursos do FMHIS. Esse incentivo aconteceu em reunião do CMHIS quando os conselheiros estavam em processo de levantamento de demandas junto às comunidades e priorização das mesmas. A agenda de reuniões do OP seria repassada aos conselheiros. Outro compromisso assumido e cumprido era de que em reunião fossem repassados para o CMHIS todos os temas referentes à habitação surgidos nas rodadas de reuniões do OP.

Também foi observado um esforço em discutir e divulgar a política com os conselheiros, levando ao seu conhecimento as alterações feitas nas leis e criação de decretos nas reuniões. Já apontamos neste capítulo que a prestação de contas acerca da política de habitação e a discussão e aprovação de projetos/ minutas de leis, decretos portarias e contratos, são dois dos temas mais recorrentes nas reuniões do CMHIS, ficando atrás apenas da homologação das atas das reuniões. Outras estratégias de divulgação incluem a elaboração de cartilhas informativas, inclusive por sugestão dos próprios conselheiros e distribuição de compêndio de leis referentes à questão da habitação.

A capacitação dos conselheiros também foi valorizada como estratégia de estímulo à participação. De acordo com os dados do relatório de atividades do CMHIS, houve alguns momentos para esta finalidade. No ano de 2009, por exemplo, foi realizada uma capacitação onde os conselheiros puderam debater temas como: 1 - O papel dos conselhos e a Participação Popular no Controle Social das Políticas Públicas; 2 - Políticas Nacional, Municipal e seus respectivos Fundos de Habitação de Interesse Social; 3 - Política Municipal de Habitação de Interesse Social; 4 - Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social: Criação, Composição, Regimento Interno, Resoluções, Portarias, Comissões, Atas, Convocatórias, Cronograma de Reuniões, Participações; Debates.

Quanto ao horário das reuniões que ocorre no período vespertino, é uma questão que precisa ser repensada, pois pode dificultar a participação, já que a maioria dos conselheiros entrevistados estava também envolvida em outras funções, inclusive em atividades laborativas. Apesar dos dados quanto à frequência dos conselheiros nas reuniões do CMHIS, apontarem uma presença expressiva da sociedade civil, os conselheiros entrevistados registraram que acumulam outras funções, mas não apontaram este acúmulo como aspecto dificultador para a participação nas reuniões.

Percebe-se que desde a sua criação, o CMHIS tornou-se a principal referência no que se refere à formulação da política de habitação. O trecho da entrevista transcrito adiante, concedida por um técnico da prefeitura, que participou da elaboração da lei que regrou os programas e projetos [lei 6592/2006], expressa esta evidência:

Desconheço a existência de outro canal que o conselho municipal de habitação, para o fim de formulação da política. Sei que na implantação dos projetos e programas sempre há um diálogo permanente com os beneficiários, que participam de diversas oficinas tendo um acompanhamento bastante longo, tanto que o trabalho realizado no Estoril foi premiado neste ano de 2011 pela sua sustentabilidade (TÉCNICO 2).

No que se refere ao controle social e monitoramento do Estado por parte da população, observamos nas atas e nas falas que a todo o tempo é colocado ao poder público, reivindicações de implementação de projetos previstos em lei ou mesmo posicionamento da PMV em relação a necessidades habitacionais urgentes de famílias no município, esclarecimentos quanto à aplicação e destinação de recursos, especialmente em relação a critérios de elegibilidade, inclusão de famílias em programas habitacionais, constituição de comissões e grupos de trabalho, cuja responsabilidade é acompanhar andamento de obras e a elaboração do plano local de habitação.

Outro aspecto a ser destacado é o fato de que estar presente nos espaços de debate e discussão da política não significa efetivamente definir os rumos da cidade.

Percebi a ausência efetiva da participação popular na elaboração da PMH, que empobreceu o seu conteúdo prático por não contemplar intrinsecamente a vontade popular em sua concepção. Afinal quem melhor conhece seus desejos e vivencia dia a dia suas próprias dificuldades? Quem melhor conhece suas próprias necessidades, e para quem a PMH é direcionada? A ausência da expressão popular em sua elaboração alijou-a de participar efetivamente de um rico processo de construção coletiva voltada para o bem comum, e que contemple o verdadeiro anseio popular. Esta ausência minimizou o alcance da política proposta, que poderia ter alcançado o nível emancipatório da população alvo, se houvesse participação efetiva desde a sua concepção e que estivessem inseridos em todo o processo construtivo e não apenas no momento de seu referendo (TÉCNICO 1).

Observa-se que o envolvimento da população nos processos decisórios fica restrito aos momentos de referendar propostas. Um salto qualitativo no que se refere a uma definição coletiva e plural dos rumos da cidade é ampliar o debate da política. Apenas referendar decisões já tomadas, despolitiza o processo decisório no CMHIS, contrariando o seu caráter deliberativo.

A pesquisa evidencia que o município ainda precisa avançar no sentido de um envolvimento maior da população nas deliberações das questões habitacionais. Considere-se a esse respeito, o trecho extraído da fala de um dos técnicos da prefeitura entrevistado:

Houve avanço evidente na política de habitação municipal, porém, acredito que se faz necessário avançar na exposição e deliberação dos problemas, e estímulo à participação efetiva dos conselheiros nas deliberações das questões habitacionais (TÉCNICO 1).

Segundo Dagnino (2006) os canais de participação são marcados pela disputa entre projetos políticos, que vão determinar o potencial participativo. O aumento da participação popular incomoda às elites. A estes interessa a manutenção de uma política restrita e seletiva, e uma população domesticada, que apenas legitime seus interesses. Defende-se o consenso e a estabilidade do sistema. Assim, destacamos no relato de um conselheiro a dificuldade de construir uma política com o envolvimento da população

A gente começou essa idéia da participação... E isso de alguns governo que passou isso. Quando eu falo governo, é prefeito e governador... Também essas coisa não é bem vista com vontade, porque? Porque é uma peça muito difícil de se construir, que é você escutar as pessoas. Eu costume dizer que criar, botar no mundo é fácil, mas criar gente é muito difícil [...] que as pessoas já vem com a natureza de cada um, no seu cada um... E aquilo vai ser lapidado, para construir algo na sociedade. Seja no campo ou na cidade, então é fazer gente consciente, gente que ama, gente que pode pensar em tá dividindo isso com as outras pessoas (CONSELHEIRO 11).

A análise da construção da política de habitação no município de Vitória aponta que houve participação popular neste processo. Propostas, críticas, sugestões, hierarquização na destinação de recursos, foram feitas e o gestor se mostrou aberto a incorporar as demandas da população, via conselho. Esta modalidade de participação leva a concluir que o modelo de participação em vigor é uma combinação entre a democracia participativa e democracia representativa, valorizando mais as características do modelo representativo.

Identificamos que foram restritos os momentos de estímulos e estratégias que procurassem envolver não apenas as lideranças, aqueles que representam a população e que ocupam esses espaços de participação, mas também que envolvessem a base desses representantes. A PMV, por mais que tenha incorporado a população em algum momento

do processo de formulação e implementação da política de habitação, o modelo em vigor é o modelo que valoriza o representante, ou seja, ela vocaliza um modelo, mas o modelo que ela de fato tem usado e que pode ser identificado nas atas e nas falas é o modelo representativo.

O tema da participação não deixa dúvida de que esta seja considerada o pilar da democracia. De acordo com Carlos (2007), ao observar a trajetória histórica de participação no Brasil a partir da década de 1970 até o seu desfecho na implementação de políticas de participação popular na elaboração e acompanhamento dos orçamentos municipais, percebe-se que erroneamente a participação foi compreendida como o simples ato de participar de associações. Para a autora esta é uma forma de participar, mas que não significa participar de decisões que afetem a sociedade como um todo.

A participação em sentido amplo deve ser compreendida como processo que está em constante mutação, orientada pela inserção dos cidadãos nas estruturas dinâmicas que constituem a sociedade. Este entendimento mostra que a participação real não ocorre como um fenômeno circunstancial, mas sim que seu início e consolidação dependem de alguns requisitos, estando neste sentido atrelada às relações sociais de uma sociedade ou à área psico-social dos indivíduos. Isso significa, por um lado, que existem graus de participação, podendo ocorrer de forma reduzida ou ampliada. (CARLOS, 2007).

Mas afinal, o que os entrevistados entendem por participação política? A pesquisa aponta que um número considerável de conselheiros não encontram nenhuma dificuldade em se expressar quando perguntados sobre como entendiam este conceito. No entanto, as respostas vêm carregadas de diversos sentidos. Assim, foram agrupadas para melhor apresentação e análise.

Alguns dos entrevistados consideram o comprometimento e a assiduidade como valores intrínsecos à participação. Esta questão fica evidente nas falas a seguir:

É tá presente e comprometido dentro do que você se propõe e isso eu acho que é fundamental que você realmente seja comprometido e participe (CONSELHEIRO 1).

Participar é ter compromisso minha filha. Se eu “*sumir*” compromisso é “*inevitavo*” eu negar fogo, aí sim, porque essa é mesma coisa de “*ocê*” dá sede: quando “*ocê*” da sede “*ocê*” tem que tomar água e quando “*ocê*” tá definida num projeto de vida não tem nada que te faz mais satisfação do que “*ocê*” tá presente em todos os debates, todas discussões. Todas as decisões que te couber e nunca votar no “*embigo*” dizendo: eu aqui sou dona desse movimento sou dona da verdade [...] nós temos tudo incomum eu tenho a base da igreja [...] é um compromisso é uma entrega e quem tem isso constrói, vive feliz, sorri (CONSELHEIRA 16).

Outros consideram a participação como uma oportunidade mais democrática de vocalização dos interesses coletivos, de fato contribuindo com a tomada de decisões políticas. Observa-se nas falas a seguir que é através da participação que se torna possível tomar consciência e se envolver na construção de uma cidade mais justa. É efetivamente controlar as ações do Estado e definir os rumos da sociedade.

É definir as minhas idéias, é ouvir a comunidade. Como a comunidade não tem o leque prá chegar na participação eu estou ali representando a comunidade. Expor as minhas idéias, brigar pelos interesses da população. Então isso pra mim é participar. Eu falo mesmo, eu sinto que eu participo (CONSELHEIRO 4).

É um conjunto de pessoas com a mesma idéia [...] embora com idéias diferentes, mas sempre com o objetivo de alcançar algo melhor uma política digna, onde a pessoa participa (CONSELHEIRO 8).

É atuar na construção de uma cidade mais justa, através de ações, e até mesmo do discurso que possa gerar consciência (TÉCNICO 2)

Participação popular seria a parte democrática onde você teria direito à voz e voto no sentido de oportunidade para esclarecer e colocar os pontos fortes e fracos da comunidade, na qual, a pessoa existe para sugerir melhorias, sugerir reivindicações, prá poder colaborar com o poder público (CONSELHEIRO 2).

É participar das opiniões, das decisões, levar sua opinião. Acho que é tá por dentro de tudo que tá acontecendo no seu município, na sua cidade, no seu bairro para você poder tá ajudando com políticas públicas, para que você possa atender a população. Porque não adianta a política vim lá de cima, que não atenda a população. Quem consegue ver com clareza qual a necessidade da população é o próprio povo, não tem jeito [...] é isso mesmo, tá chamando, tá levando mais gente, tá fazendo reunião no seu bairro, informando todos os moradores... o que vocês acham? o que eu devo levar?... chamar mais gente prá participar. Então participação é isso, mesmo que a gente não consiga a população toda, quanto mais for participando ela vai tendo clareza. Política é o caminho e ali [conselho] é o local. Se a gente não for ali naquele local a gente não consegue nada, pelo menos sabe que ali a gente é ouvido (CONSELHEIRO 3).

Como eu sou muito enxerida, tudo me interessa. Pode ser em qualquer setor tudo me interessa. Eu quero tá sempre informada em tudo que se passa em relação à política para ta sempre atualizada no contexto, entendeu? Eu sei que quero crescer e quero servir um pouquinho mais [...] participar antes de qualquer coisa é informação (CONSELHEIRO 6).

Envolvimento da sociedade civil nos rumos da sociedade, por meio do controle das políticas públicas a ela direcionadas (TÉCNICO 1).

Estes trechos das entrevistas transcritos nos possibilitam refletir acerca da participação como o melhor caminho para buscar o acesso a bens e serviços, fazendo com que a política pública atinja de fato a parcela da população que mais precisa dela. Estes olhares mostram que não há participação sem envolvimento de todas as partes, onde se promova o

fortalecimento da organização popular no sentido de evitar que as decisões sejam tomadas de “cima prá baixo”.

Nesta direção, para saber se a participação popular tem sido eficaz, é fundamental constatar que demandas ou necessidades da população foram de fato incorporadas pela política habitacional do município. Observamos nas entrevistas realizadas, que ao longo de todo o processo de formulação e implementação da política de habitação no município de Vitória, a população apresentou demandas habitacionais ao conselho e à prefeitura. As falas reproduzidas adiante indicam que as principais reivindicações da população eram: solução para as famílias cujas moradias estavam em situação de risco geológico e estrutural, reivindicando então o aluguel provisório para estas famílias; obras diversas para a comunidade e combate ao déficit habitacional.

No caso, como Vitória tem muitos morros era [as demandas apresentadas ao CMHIS] mais encostas, riscos de deslizamento de pedras, as casas que eram construídas em áreas de risco, que tinha perigo de desabamento. Então em relação a habitação era isso (CONSELHEIRO 1).

Era questão das casas das moradias, questão da legalização das terras, da regularização, questões de casas abandonadas ... que a gente poderia pegar para habitação colocar pessoas, ... essas era as questões mais discutidas. Tudo era discutido ali [conselho]. Nesse espaço discutia tudo, mas assim resolver resolvido não Questão de abertura de rua tudo isso era levado (CONSELHEIRO 3)

A leitura das atas do CMHIS confirma que os representantes da população neste conselho tem estado presente de forma efetiva no espaço do CMHIS, apresentando demandas e necessidades da população em geral, bem como questionamentos acerca do processo de implementação da política, da forma como são encaminhadas e definidas as ações propostas pelo plano de ação da SEHAB. Entretanto, observa-se uma dificuldade em apresentar temas para as pautas do conselho com antecedência, isso indica que eles não conseguem ter uma bandeira de luta, ou mesmo um conjunto de propostas que seja capaz de colocar antecipadamente para a reunião. Em geral, como já dito anteriormente, as demandas aparecem no momento da reunião ou no meio de um debate. Isso indica que o conselheiro pode não estar se preparando para este processo.

Nos registros das atas as principais demandas e manifestações dos representantes da população apresentadas ao CMHIS referem-se, sobretudo à: inclusão e ampliação do atendimento de famílias em situação de risco habitacional; criação de comissão de fiscalização e acompanhamento das obras da prefeitura e monitoramento da permanência das famílias reassentadas; esclarecimentos quanto aos limites da abrangência de atendimento dos programas habitacionais; preocupação com o atendimento aos requisitos

legais de implementação dos programas e preservação dos imóveis construídos; necessidade de avaliação como padrão construtivo das moradias⁶³; questionamentos quanto à inclusão de famílias não contempladas pelo programa de regularização fundiária; questionamento quanto a contratação de empresa de fora do estado do Espírito Santo para execução das obras; questionamento de continuidade das obras; veto à projeto de lei que previa a destinação de 30 % de habitações para uma categoria de trabalhadores específica (bombeiros e policiais militares); apresentação de casos específicos de famílias com benefícios suspensos.

De acordo com o registro das atas, todas essas demandas foram postas em discussão no conselho e após foram acatadas e incorporadas para implementação. Vale ressaltar que algumas delas foram formalizadas em portarias e resoluções baixadas pelo conselho, bem como na constituição de grupos de trabalho para discussão de assuntos específicos, como por exemplo: regulamentação do programa Bolsa Moradia, para atender as famílias em situação de risco habitacional, através do pagamento de um aluguel provisório (Resolução 01/2003); Definição de abrangência do Programa Morar no Centro (Resolução 03/2003); grupo de Trabalho para estudo da proposta de minuta de lei que dispõe sobre a isenção de impostos de transferência de imóveis de Habitação de Interesse Social; elaboração de documento solicitando parecer da Secretaria de Obras sobre o processo de licitação para contratação de empresas para execução das obras; Instituição de Comissão para análise de renovação ou suspensão do Programa Bolsa Moradia aos membros do CMHIS.

Durante a primeira gestão do conselho, no período de 2003-2005, vale ressaltar que quando a população questionava acerca da inclusão nos programas habitacionais de áreas com situações graves de moradia que não haviam sido contempladas pelos programas existentes, especialmente o Projeto Terra, a resposta do poder público era a de que a SEHAB se restringia ao cronograma de prioridades e atendimentos definido pelo gabinete, mas prometia enviar solicitação do CMHIS ao gabinete. Fica evidente aqui uma atitude autoritária por parte da instância governamental face ao papel do CMHIS de definição das prioridades de atendimento às demandas habitacionais.

Neste mesmo período, a presença de um grupo de moradores e do MNLM em uma determinada reunião, também fortaleceu a definição de inclusão de diversas famílias em um programa habitacional. Vale ressaltar que o MNLM não fazia parte da composição do CMHIS nesta época. Sua presença de certa forma provocou um tensionamento junto ao

⁶³ Refere-se aqui à avaliação da qualidade das moradias construídas ou melhoradas pelo poder público.

poder público para apresentar um posicionamento quanto a inclusão das famílias no programa Bolsa moradia. A presidente do conselho além de informar que estas famílias seriam incluídas neste benefício provisório, também seriam incluídos posteriormente em programas que garantiriam a moradia definitiva.

Outro destaque importante a ser feito neste período, a partir da leitura das atas, refere-se a aprovação do Regimento Interno do conselho. Este documento foi apresentado no momento da primeira reunião do CMHIS, entretanto os conselheiros tiveram acesso prévio à minuta do documento, juntamente com a convocatória

Sobre a destinação de um percentual específico de 30 % para uma categoria de trabalhadores específica (policias e bombeiros) abordado anteriormente, o posicionamento de todo o conselho foi contrário à elaboração da proposta. Posteriormente, o membro da câmara municipal autor da idéia, insistiu e elaborou o projeto de lei e submeteu ao crivo do CMHIS, que mais uma vez não aprovou. A ata de 08 de julho de 2004, faz menção ao projeto de lei 50/2004, com a informação de que havia sido desaprovado pela câmara municipal e vetado pelo prefeito. Em 2005, quando a gestão do PT novamente assume a prefeitura com a eleição de João Coser, muda também o secretário de habitação. Este assunto volta novamente em reunião do conselho, onde os conselheiros solicitam esclarecimentos acerca de outra lei, que também destinaria um percentual para atendimento a um grupo específico, porém agora contemplaria os funcionários da prefeitura.

Conforme registro em ata, a resposta do presidente do conselho e secretário de habitação foi de que desconhecia o fato e este assunto seria incluído como ponto de pauta da reunião ordinária seguinte, acrescentando que não havia fundamentos para que esta proposta de lei fosse considerada, até porque antes desta lei ser aprovada pelo executivo teria que passar pelo crivo do CMHIS.

De acordo com os registros de ata e convocatória da reunião seguinte, que aconteceu em junho de 2005, este assunto estava pautado para análise juntamente com a análise e aprovação de Minuta de Portaria que trata de critérios de seleção para arrendatários do Programa Minha Casa. Entretanto, constatamos a omissão da discussão sobre a priorização de percentual para atender a uma categoria de trabalhadores específica, tendo em vista que não encontramos em ata da reunião nem o registro do debate, tão pouco a retirada do mesmo da pauta da reunião. Ressaltamos que este assunto novamente é retomado durante uma reunião realizada em 2007. Agora, um conselheiro solicitava que fosse oferecida as mesmas condições de extensão de renda concedidas aos policiais civis e militares no

Programa de Arrendamento Residencial de Santa Marta aos servidores da Guarda Municipal da Prefeitura de Vitória. A resposta dada foi a de que os membros da Guarda Municipal, uma vez funcionário da prefeitura, já se enquadram no percentual de ofertas de unidades habitacionais previstos na lei 6592/2006 destinados aos servidores municipais, conforme transcrito abaixo:

Art. 61. O Município Vitória está autorizado a adquirir ou produzir moradia para viabilizar o acesso à moradia digna para os servidores públicos municipais que possuam no mínimo 3 (três) anos de serviço e que preencham prioritariamente os seguintes critérios I - não possuir imóvel próprio na região metropolitana;
II - menor renda;
III - maior tempo de serviço prestado ao município;
IV - maior idade.
Parágrafo único. Aplica-se a este artigo, no que couber, a norma prevista no programa moradia (VITÓRIA, 2006).

Dentre todas as demandas apresentadas ao conselho, torna-se importante destacar quais são as mais recorrentes e quais vão sumindo com o passar do tempo. As demandas que permanecem são as relacionadas à implementação de benefícios e programas que ainda não foram implementados pela prefeitura, como por exemplo, Auxílio Moradia que foi pautado em 2007 e até 2010 ainda não havia se efetivado. Outro programa pautado é o que beneficiaria as autoconstruções com arquitetura e engenharia social. Também se requisitava mais celeridade nos processos que tratavam da inclusão em programa habitacional das famílias com moradias em situação de risco estrutural e geológico. Aqui encontramos registros de críticas ao processo burocrático que atrasava o acesso ao benefício do programa Bolsa Moradia. A resposta da PMV era a de que a burocracia atrasava, mas era necessária para garantir o zelo com o dinheiro público

O não cumprimento dos prazos das obras, a divulgação das ações da SEHAB e apresentação da lei do Projeto Terra, que não havia passado pelo crivo do CMHIS também foi demandado pelos conselheiros, denunciando que isso significava uma violação ao princípio da gestão democrática. Não houve uma resposta sob o argumento de que com a mudança de secretário da SEHAB, o novo secretário não possuía informações precisas para tais esclarecimentos e encaminhou a questão dizendo que em outra reunião este assunto será esclarecido.

Uma demanda importante colocada pelos representantes da população é sobre a necessidade do envolvimento da população no acompanhamento de algumas obras em andamento, ou mesmo para mantê-los atualizados sobre o desenvolvimento das ações em

suas comunidades. Aparecem várias solicitações de que a SEHAB realizasse reuniões com as comunidades a fim de sanar dúvidas diversas acerca dos programas habitacionais.

Observa-se o esforço intenso dos conselheiros em acompanhar a implementação da política habitacional no município de Vitória, contribuindo diretamente com este processo. A maior parte destas demandas descritas anteriormente era apresentada pelos representantes da população e muitas vezes movida pelo apelo da necessidade que vivenciavam no dia a dia das comunidades que representavam. As demandas mais difíceis de serem atendidas eram as de inclusão em programas habitacionais, tendo em vista que se deve respeitar a previsão de atendimento e destinação de recursos para aquela área. Este é o procedimento previsto pela legislação. Não há na prefeitura uma dinâmica de atendimento emergencial para os casos de risco habitacional, o que restringe a inclusão no Programa Moradia apenas às famílias que irão receber benefício habitacional definitivo. Esta situação só é flexibilizada em casos de sinistros ou catástrofes ambiental ou por alterações climáticas. Tanto que sempre aparece nas atas a preocupação dos conselheiros com a necessidade da SEHAB antecipar o planejamento dos atendimentos de emergências considerando o período de fortes chuvas.

4.2.3.1 Os ganhos políticos proporcionados pelo processo de participação no CMHIS de Vitória

Inserir a população na vida política, ressignificou o processo de participação, promovendo uma aproximação entre o Estado e sociedade, podendo possibilitar em uma mesma arena de debate a presença de segmentos antes excluídos dos processos decisórios. Assim, hoje você tem em um mesmo espaço, aqueles que nunca puderam participar de decisões que dizem respeito à sua vida. Estes espaços têm como prerrogativa a abertura para o diálogo, a partilha de poder no sentido de construir coletivamente políticas públicas

Esta pesquisa evidencia que o maior saldo deste processo é o aprendizado quanto ao funcionamento da máquina estatal. As falas abaixo destacam a importância de participar apesar das dificuldades. Ao perguntar sobre o que ficou da experiência de participação dos entrevistados, as respostas foram as mais diversas: aprendizado, oportunidade de ver a implementação da política, amadurecimento,

Prá mim foi muito gratificante [a experiência de participação]... A gente aprende muito... Vê de perto as dificuldades, as necessidades tanto na área da comunidade quanto na área pública, pois também tem suas dificuldades, suas burocracias, liberação de verbas ... é todo um processo demorado que eu acho que poderiam tá criando uma prioridade para esses processos

estarem andando mais rápidos. Claro que, sempre o meu problema vai ser maior que o seu ... as pessoas tem essa visão, mas eu acho que de uma maneira geral para mim foi muito bom, foi muito construtivo, que eu pude passar na medida do possível para os moradores da minha comunidade, uma visão das dificuldades do conselho e que tudo não é tão fácil assim implantar um projeto no município. Sempre a burocracia depende muito de como você se relaciona com o poder público, existe políticas de interesse, mas para mim foi um aprendizado, foi muito bom, mas hoje não tenho mais tempo de participar das reuniões porque o horário não é bom para gente que trabalha participar das reuniões (CONSELHEIRO 1)

Prá mim esta participação foi super interessante... esta participação me fez crescer, ter outra visão. Eu ouvia minha mãe falar mesmo assim prá mim: o que você tem que fazer nessas reuniões? Vai te levar a nada?!. Aí eu falei vamos ver! ...Sabe? Porque eu tiro por mim. No começo eu era leiga, ignorante, tudo prá mim era na ponta da faca, "vão embora", "é assim"...tem que ser assim...com o tempo, a discussão dessa política eu vi que eu fui crescendo, eu fui mudando totalmente a idéia ..melhorei o comportamento, o modo de pensar, o modo de pedir, de perguntar, mas não mudar a minha ideologia, o interesse que eu to defendendo, mas agora de outra maneira, mais light, mas não perdi a indignação, aquele ímpeto...a cada dia eu ganho mais, cada dia eu quero ver as coisas direitinho, só me fez crescer, no modo de tratar, no modo de pensar, quando eu entro dentro daquela sala [reunião do CMHIS] a minha cabeça fica à mil! Eu vou ouvindo e vou pensando ali mesmo, então valeu à pena como eu digo que foi a minha escola (COSELHEIRO 4).

Observa-se aqui a satisfação dos conselheiros no desempenho de sua função, especialmente porque aprenderam com o processo. Um dado interessante que aparece aqui é a racionalidade quanto aos entraves burocráticos da Secretaria de Habitação. Apesar de ser um pensamento minoritário em relação aos outros entrevistados, isso indica a influência do discurso utilizado pela instância governamental para justificar a não realização ou a morosidade de determinadas obras. Isso faz com que o conselheiro acabe vocalizando os argumentos do poder público, para convencer a sua comunidade ou mesmo acalmá-la, utilizando o seu prestígio na relação com a comunidade.

A experiência foi ótima! aprendi muito, fiz amizade dentro do conselho, tive decepções. Inclusive teve um conselheiro que dormiu lá na reunião o conselheiro do poder público dormiu durante a reunião. Agora para mim a reunião é bimestral e o cidadão vai lá e dorme! Agora o pior de tudo não foi isso dormir, o pior de tudo foi que eles riram disso depois e eu me senti ofendido depois, pois eu deixava de fazer meus afazeres de casa para participar lá e o cidadão dormiu mesmo, roncou na reunião. Agora depois na hora do lanche [...] eles fizeram chacota [...] mas foi muito bom a experiência e quero voltar para ver se termino meu propósito (CONSELHEIRO 5).

Percebe-se aqui que o grande aprendizado é para o representante, ou seja, ele de fato passa a entender melhor o funcionamento da máquina estatal, o processo de formulação de

uma política pública, de um orçamento, passa a compreender melhor o que é o Estado, começa entender mais de outros temas, domina mais as regras da política, começa a entender melhor os limites. As falas a seguir também confirmam este aprendizado

O desejo de cada um [...] a liderança as pessoas do conselho, o avanço das casa mesmo [...] tem centros cadastrados para ter uma habitação digna que a gente não tem mais aqueles problemas das pessoas ficarem esperando no aluguel até ver a casa sair isso é um sonho de verdade a gente vem correndo atrás para que eles não morram sem ter seu espaço porque com muitos já aconteceu isso então a gente faz um adiantamento para a pessoa ter logo a sua casinha (CONSELHEIRO 6).

É uma experiência muito boa porque eu particularmente faço esse trabalho para a comunidade e fico muito satisfeito em poder participar, procurar mostrar o que é de melhor para aquelas pessoas que eu to representando. Então a importância é um projeto de cunho social muito rico e eu me sinto honrado de participar e eu tenho feito com muito carinho e muita força... Eu gosto de participar (CONSELHEIRO 8)

Eu acho que tem assim uma época que divulgava mais que eles iam mais no bairro para construir o conselho, para chamar as pessoas para participar, para ta dando um retorno nas demandas,... hoje eu não to vendo isso mais... então umas coisas que podia ter evoluído para melhor, para crescer mais, ...então houve retrocesso quanto a isso, mas quando eles falavam assim vai falar da sua situação de fulano o povo acreditava mais hoje eu não to vendo isso acontecer na habitação, e essas demoras cria uma expectativa muito grande nos moradores e isso não acontece... tem gente que ta 12 a 15 anos no programa moradia, que paga aluguel... essa pessoa quer ter sua casinha, já ta com uma certa idade, quer construir o seu sonho, então demora muito. Era uma coisa que tinha que ter um prazo, mas não tem isso e isso cria uma certa inquietude na população, um descrédito... então é assim quando eles davam um retorno você sentia assim, ta vivo lá! mas como eles não dão você pensa: esqueceu, ta arquivado lá... então agora não dão esse retorno mais não sei se é questão do representante, eu tinha essa preocupação de tentar levar informação, deixava num espaço comum para todo mundo ir lá buscar e eu não vejo isso mais, isso mantinha o povo mais informado e você podia trazer isso para depois junto participar (CONSELHEIRO 3).

Por outro lado este aprendizado poderá também contribuir no sentido de qualificar a ação dos conselheiros e fortalecer os movimentos sociais, já que os representantes passam a deter conhecimento da política pública.

Outro aspecto a ser destacado é o fato de que há uma preocupação da PMV em desenvolver ações que minimamente atendam às demandas que estão presentes na comunidade. Isso significa que a prefeitura não irá atender a todas as demandas, mas apenas o que for possível atender.

Esta afirmação se evidencia quando destacamos das atas das reuniões do CMHIS que a partir de 2006, quando é aprovada a lei 6592 e a SEHAB tem um novo gestor, vários

momentos onde se solicitou aos conselheiros representantes da população que envolvesse as comunidades para fazerem um levantamento das principais demandas habitacionais que seriam hierarquizadas. Apesar de algumas demandas levarem certo tempo para serem acolhidas pelo poder público, como por exemplo, o Bairro Cabral e Alto Tabuazeiro, foi a partir destas proposições que foram definidas as ações da SEHAB.

O que podemos afirmar a partir desta pesquisa é que houve uma participação no processo de construção da política de habitação no município de Vitória. Entretanto, essa participação foi mais intensa a partir do momento em que a política começou a ser operacionalizada, ou seja, no momento em que a PMV começou a fazer o seu plano de trabalho, a tomar medidas que desse materialidade para que a política fosse implantada.

Diante dos resultados identificados, no que se refere ao modelo de democracia, podemos inferir que o que se tem então, é um processo de união dos dois modelos. É marcante a participação em que o representante tem certa autonomia para decidir, mas o fato do gestor estimular que as demandas da população sejam levantadas é um elemento importante no sentido de fortalecer a necessidade de um vínculo maior entre representantes e base societária.

O eixo de análise seguinte tratará da concepção de cidade sob a ótica dos entrevistados, partindo do pressuposto de que essa concepção orienta opiniões e posições desses diferentes atores. Dentro deste contexto, é fundamental discutir o modelo e o caráter da política adotada no município de Vitória, verificando se a política tem atendido a idéia de que cidade é para todos, ou seja, democratizando no sentido de assegurar uma concepção de cidade que atenda também aos interesses, às necessidades da classe trabalhadora e não somente do capital.

4.3 A política de Habitação do município de Vitória

4.3.1 A concepção de cidade e a compreensão do direito à cidade

Diante da indagação “o que é cidade?”, alguns talvez pudessem dizer que se trata de uma pergunta infantil e óbvia. No entanto, estamos certas de que esta pergunta está permeada de uma série de momentos da história que faz toda a diferença para compreendermos o espaço urbano onde estamos inseridos, ou mesmo a forma como compreendemos o

contexto da cidade produz efeitos sobre a concepção tanto do direito à cidade quanto das medidas para assegurá-lo. Desde já é importante reafirmar que não existe uma forma única de definir ou de pensar a cidade, como vimos no início deste trabalho.

Segundo Rolnik (2004) quando partimos para uma definição de cidade nos deparamos com dois fenômenos distintos, as antigas cidades muradas e as gigantescas metrópoles contemporâneas e se pergunta, “é possível definir cidade?”. Em busca de uma característica essencial que pudesse garantir o entendimento de cidade em qualquer tempo e em qualquer lugar, a autora usa a imagem do ímã e parte de uma concepção de cidade como um “*campo magnético que atrai, reúne e concentra os homens*” (ROLNIK, 2004, p. 12).

A cidade como um espaço urbano que concentra a produção e a população muda historicamente, a partir tanto das demandas e interesses da população, da classe trabalhadora, quanto dos interesses e demandas do capital. Atendendo, então, a interesses conflitantes, sua compreensão se fará a partir de diferentes olhares. Compreender esse espaço urbano, refletido a partir de seu desenvolvimento histórico é o caminho necessário para o debate acerca da construção de uma política de habitação que prima pelo direito de habitar dignamente contribuindo para a garantia do direito à cidade.

Ao contextualizar a questão da moradia, nos deparamos com a construção histórica da cidade, e vemos que esta sempre ocupou um lugar central nas sociedades orientais e ocidentais, independente do modelo de sociedade e do modo de produção. Ao longo do tempo houve um processo de transformação das relações sociais, do papel das cidades, especialmente a partir do processo de industrialização. E é justamente esta mudança, que é particular da sociedade capitalista, que faz com que haja uma valorização da ideologia do pertencer à cidade. A partir deste momento a indústria organiza a paisagem urbana e se torna o elemento dominante. As cidades atraem as indústrias por causa da mão-de-obra e do mercado. Estas por sua vez, desenvolvem novas possibilidades de empregos e serviços e, por outro lado, onde há matéria-prima e meios de transporte, colonizam e provocam a urbanização (CASTELLS, 1983).

O grande problema é que a urbanização produziu na América Latina e especialmente no Brasil, um alto grau de desigualdade. Uma parcela dos pobres da população, desprovida de renda suficiente para habitar a cidade, foi obrigada a buscar formas alternativas de moradia. Assim, começaram a ocupar as áreas periféricas das cidades, áreas de proteção ambiental e/ ou de risco geológico, passando a viver sem acesso aos serviços fundamentais para o ser

humano, como água, energia elétrica, calçamento e pavimentação de ruas, saneamento, dentre outros.

Quando os entrevistados, foram perguntados sobre sua concepção de cidade, tivemos, dentre outras falas, as que destacam a dimensão espacial e os limites geográficos, que também são elementos importantes na definição de cidade. As falas reproduzidas a seguir expressam claramente a dimensão geográfica na definição de cidade:

Área urbanizada, que se diferencia de outros locais, os quais incluem população, densidade populacional ou estatuto legal. São as áreas mais densamente povoadas de uma determinada região/localidade/estado (TÉCNICO 2).

Eu vou falar de cidade enquanto Vitória, que hoje é a cidade que eu escolhi para morar e gosto muito da cidade. Vitória tem um aspecto, uma característica dela devido a ser uma ilha com muito morro. Então, eu acho que os governantes deveriam ter visto [...] com prioridade para esse tipo de setor: a questão da ocupação desordenada dos morros. Hoje Vitória enfrenta problemas devido a isso. Hoje o maior problema de Vitória eu acho que é a situação desordenada. Vitória é uma cidade muito bonita, é uma cidade que tem desenvolvido muito, mas ainda tem esse aspecto que tá nessa situação desordenada, de uma cidade que fere ainda um pouco toda essa construção de uma cidade realmente de qualidade (CONSELHEIRO 1).

Já vimos aqui que a situação em que se encontram hoje as grandes cidades, mais especialmente a cidade de Vitória, é fruto de um acelerado crescimento urbano, desencadeado pelo rápido processo de industrialização, intensificado a partir da década de 1960, que transformou sua paisagem, trazendo juntamente com isso uma série de problemas e desafios para a governança pública. A atração dos centros político e econômico, incentivado pelo próprio Estado, trouxe para o cenário da cidade dentre outras questões, áreas adensadas e desprovidas de infra-estrutura adequada para a habitação

A dimensão política também aparece nas falas dos entrevistados:

[...] Para mim é isso: aonde que tá um local organizado, tem um governo, tem um município, tem os bairros tem toda a organização estrutural [...] e a população dentro dela (CONSELHEIRO 3).

Eu defino cidade com um espaço que você tem o seu direito de ir e vir respeitando o seu espaço físico que você tem que respeitar até aonde vai o seu limite dentro da cidade. Isso que eu entendo de cidade... Limite é relação com as pessoas (CONSELHEIRO 6).

[A cidade] é onde mora também o pessoal que faz as leis: que é juiz, deputado, senador...esse pessoal todo cada um tem o seu canto...então parece que cidade...o nome cidade, é onde mora as pessoas que dá conta de tá também dominando todo o restante do mundo, vou falar assim...não

só de vitória , não só de Vila Velha, não só do estado do Espírito Santo, mas do mundo...e essas coisas estão modificando através do que? Da política! Através da formatação da política (CONSELHEIRO 11).

Apesar de naturalmente pensarmos as cidades a partir de critérios físicos, é fundamental antes de qualquer coisa, pensar a constituição das cidades a partir das pessoas. A constituição de um espaço habitado, com todos os elementos que se concentram nele, depende da ação humana, para pensar e decidir sobre a sua ocupação, seu planejamento ou a falta dele, e neste caso criar soluções para os problemas provocados pela ausência de planejamento. A cidade é feita de pessoas e existe para as pessoas, sem elas a cidade perde a sua função precípua. As falas reproduzidas anteriormente confirmam esta questão e atribuem à cidade a responsabilidade por criar soluções políticas para os problemas urbanos, a partir da sua função de comando, pois é na cidade que as decisões que dizem respeito à vida coletiva são tomadas.

Segundo Rolnik (2004) a dimensão política da cidade refere-se ao exercício de dominação da autoridade político-administrativa sobre o conjunto dos moradores. Assim, há dois pensamentos sobre a cidade: primeiramente pensa-se que construir e morar na cidade implica necessariamente viver de forma coletiva, pois na cidade nunca se está só e cada indivíduo é um fragmento de um conjunto, faz parte de um coletivo, cujos movimentos e percursos são permanentemente dirigidos. Em segundo lugar, pensa-se que o espaço da cidade é gestado a partir de um poder urbano, revestido de uma autoridade político-administrativa, que organiza a vida pública. Esta organização, balizada pela relação morador da cidade com poder urbano, mostra que habitar uma cidade significa desde a sua origem, participar de alguma forma da vida pública, mesmo que seja por meio da submissão a regras e regulamentos (ROLNIK, 2004).

Independente do tamanho da cidade alguns elementos comuns estão presentes em seu cotidiano que farão com que a cidade necessite de uma gestão da vida coletiva:

[...] A concentração, a aglomeração de indivíduos, e conseqüentemente a necessidade de gestão de vida coletiva. Esta questão se coloca até para a vida urbana mais simples e rudimentar: mesmo numa cidade perdida nos confins da história ou da geografia há pelo menos uma calçada ou praça que é de todos e não é de ninguém, há o lixo que não pode se acumular nas ruas nem poder ser simplesmente enterrados no jardim, há a igreja ou o templo a construir e manter, enfim há sempre na cidade uma dimensão pública de vida coletiva, a ser organizada (ROLNIK, 2004, p.20).

Rolnik (2004) ao estudar as dimensões da cidade, concluiu que de todas as cidades, a *polis*, cidade- Estado grega, é a que mais claramente expressa a dimensão política do urbano. De acordo com a autora citada, a polis grega, pensada do ponto de vista territorial, se dividia em duas partes: acrópole, representada por uma colina fortificada e centro religioso; e cidade baixa, que representava um grande local aberto para reunião. Entretanto, para além de uma definição geográfica, para os gregos a polis designava uma prática política exercida pela comunidade de seus cidadãos, que também era a forma com que os romanos se referiam à *civitas*.

Vemos aqui um conceito de cidade pensado a partir do sentido da participação dos cidadãos na vida pública, ou seja, não se referia à dimensão espacial da cidade, mas sim à sua dimensão política. Entretanto, sabe-se também que o conceito de cidadão aqui não se referia ao morador da cidade, mas ao indivíduo que por direito, poderia participar da vida política, porém, como nas cidades- Estados gregas, cidadania estava ligada à propriedades de lotes agrícolas no território da cidade, somente os proprietários eram cidadãos, logo, escravos, mulheres e estrangeiros não participavam das decisões a respeito do destino da cidade, de todo modo o poder urbano estava centralizado na cidade (ROLNIK, 2004).

Nas cidades contemporâneas, Rolnik (2004) considera que pode-se falar também em centralização do poder urbano, mesmo que não implique necessariamente em concentração espacial, onde o centro do poder urbano estava protegido pelas muralhas da cidade ou fixado nas pedras dos palácios. Segundo a autora, nunca o poder urbano foi tão centralizado. A forma instantânea com que o computador e a imagem de vídeo registram e controlam tudo o que acontece na cidade, permite a existência de sistemas de controle organizados em estruturas fortemente centralizadas e hierarquizadas. Assim, o poder urbano hoje, travestido em emissão eletrônica e desprovido de dimensões espaciais, tornou-se menos visível. Portanto, a autora conclui que habitar a cidade significa estar ao mesmo tempo protegido e reprimido por muralhas, mesmo na grande metrópole sem centro.

Entretanto, atualmente esta dimensão política é definida também a partir da luta cotidiana pela apropriação deste espaço urbano. E esta luta, que desafia o poder urbano através da apropriação simbólica do terreno público, ganha visibilidade, por exemplo, durante as manifestações populares públicas ou em festas populares, quando o espaço público deixa de ser apenas cenário de circulação do dia-a-dia e passa a assumir inteiramente o caráter de *civitas* (ROLNIK, 2004).

Nesses momentos, [...] as muralhas invisíveis que regulam a cidade, mantendo cada coisa em seu lugar e comprimindo a multidão do dia-a-dia,

se salientam pela ausência. Quando o território da opressão vira cenário de festa, é a comunidade urbana que se manifesta como é: com suas divisões, hierarquias e conflitos, assim como suas solidariedades e alianças. Na hora do rito, isso tudo vem à tona, mas no dia-a-dia tudo isso está presente, subjacente, nos gestos e palavras cotidianas dos habitantes da cidade (ROLNIK, 2004, p. 25).

O espaço da cidade, a partir de certo momento da história, passa a se organizar em função do mercado, e movidos cada vez mais pela necessidade de dinheiro, vai gerando uma estrutura urbana que ao mesmo tempo reorganiza o seu espaço interno e redefine seu espaço circundante, atraindo para a cidade grandes populações. O resultado foi a concentração e a aglomeração de pessoas, permitindo as possibilidades de troca e colaboração entre os homens, o que potencializou as suas capacidades produtivas. Temos então o desenvolvimento da cidade capitalista dominada pelo mercado, que é o que vai caracterizar o poder urbano na atualidade (ROLNIK, 2004).

Este poder assumiu diferentes formas ao longo da história e uma delas é o aparelho de Estado, cuja presença na cidade está vinculada às transformações sociais, econômicas e políticas que ocorreram com a emergência do capitalismo. Esta nova forma de representação do poder urbano vai ser incorporada pelo grupo social diretamente envolvido na acumulação do capital nas esferas dominantes, logo toda a ação concreta deste poder tende a favorecer a acumulação do capital deste grupo e o próprio espaço urbano se tornará campo de investimento do capital, a classe capitalista atuará sempre neste espaço de forma a pressionar o Estado para que a sua ação seja sempre no sentido de beneficiar a maximização da rentabilidade e retorno dos investimentos (ROLNIK, 2004).

Assim, a lógica capitalista se torna o parâmetro essencial na condução de uma política de ocupação da cidade. A ação do Estado na cidade, representando o poder urbano neste modelo de sociedade, é uma ação contraditória, que responde simultaneamente às reivindicações do capital bem como a dos habitantes da cidade, no sentido da homogeneização, da conversão de certo espaço singular, mas não é uma ação definitiva. Isso significa que dependendo do contexto, a ação do Estado na cidade poderá favorecer mais ou menos certos segmentos da sociedade urbana (ROLNIK, 2004). As palavras desta autora deixam claro o funcionamento do poder urbano na sociedade capitalista:

O poder urbano funciona na cidade capitalista como uma instância que controla os cidadãos, produz as condições de acumulação para o capital e intervém nas contradições de conflitos da cidade. Para isto organiza uma poderosa máquina, feita de um exército de técnicos e funcionários, que em nossas cidades parece crescer indefinidamente. Apesar deste crescimento, a máquina não parece ter sido capaz de eliminar o conflito, homogeneizar

totalmente o território da cidade ou acabar com seus males (ROLNIK, 2004, p.70)

Considerando a correlação de forças presente na sociedade capitalista e não perdendo de vista que o poder do Estado é objeto de disputa dos vários grupos ou forças sociais presentes na cidade, as reivindicações e pressões vindas do território popular, tem um peso significativo nas disputas políticas em torno da máquina estatal. Enfim, o que permanece na cidade do capital é a luta pela apropriação do Estado e a ação do Estado é a expressão das forças engajadas nesta luta (ROLNIK, 2004).

As cidades, muito embora tenham existido antes do capitalismo, como lócus dos centros administrativos, ampliam o seu papel com a mudança do modo de produção e a acelerada industrialização. Neste sentido, a cidade torna-se também centro econômico, com capacidade para promover o crescimento industrial e comercial. Isso impactou profundamente as relações sociais e a dinâmica das cidades, ocasionando o seu crescimento desenfreado, acirrando ainda mais as desigualdades sociais, dando origem ao caos urbano (DELANOS & FERRAZ, 2010).

Desde então, o cenário das grandes cidades apresenta, dentre outras, as seguintes características: falta infra-estrutura adequada e as habitações são insalubres e insuficientes, para absorver o grande contingente populacional aglomerado nas áreas periféricas dos grandes centros, por causa do rápido adensamento que ocorreu. O resultado deste processo foi fatalmente um urbano dividido. A cidade então passa a abrigar de um lado uma parcela da população vivendo nas áreas urbanas formais e uma grande parcela da população vivendo em áreas urbanas informais, sem acesso aos bens de consumo coletivo (DELANOS & FERRAZ, 2010).

Rolnik (2002) enfatiza que para ser possível uma mudança no quadro de exclusão territorial é necessário pensar a cidade a partir de uma perspectiva global e não apenas no que é prioridade.

Aqui se encaixa então o pressuposto básico de que o direito à cidade é compreendido no âmbito do coletivo, sendo um direito humano fundamental. É o predomínio do valor de uso da cidade. Este é inerente às pessoas que vivem nas cidades, independente se de forma passageira ou transitória. Esta é a lógica da função social da cidade, entendendo que ela cumpre esta função, quando se torna justa, humana e igualitária, combatendo todas as formas de discriminação e segregação dos indivíduos e comunidades, seja pelo tipo ou localização de sua habitação.

A noção de direito à cidade como um direito de todos, é uma noção recente, que começa a ser debatida a partir do século XX. Neste sentido, ressaltamos que as primeiras reflexões acerca do direito à cidade têm como marco histórico as reflexões teóricas de Lefebvre, na década de 60 (SAULE JUNIOR, 2008).

O direito de habitar dignamente também está circunscrito na luta pelo direito à cidade (DELANOS & FERRAZ, 2010). Entretanto, o reconhecimento do direito à habitação como um direito social ocorreu quatro anos depois, através da Emenda Constitucional nº 26, que alterou a redação do art. 6º da Constituição Federal de 1988. O direito à moradia foi incluído no rol dos direitos sociais, e passou a ser visto a partir de então como um direito essencial, junto com o direito à educação, a saúde, ao trabalho, à segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Isso significa que assegurar o acesso à moradia é um dever do Estado, o que no mínimo pode significar facilidades na exigência da concretização desse direito por parte da população. Então, a cidade deixa de ser um espaço só do capital e passa a ser um espaço para assegurar tanto as condições para reprodução do capital quanto assegurar as condições de reprodução dos trabalhadores. Observem os seguintes trechos de transcrições das entrevistas:

Cidade é onde eu moro... Aonde que exerço a minha cidadania, aonde que eu construo a minha vida [...] que eu tenho os meus sonhos (CONSELHEIRO 3).

Cidade é de tudo! Onde que eu vivo, onde que eu faço tudo! É um tudo prá mim! Praticamente a minha casa, porque é ali que eu faço tudo, eu procuro, eu ajudo... Eu sou apaixonada por Vitória! (CONSELHEIRO 4).

Cidade é um espaço de desenvolvimento social e humano (TÉCNICO 1).

Cidade em primeiro lugar é um agrupamento de cidadãos... E assim... Se não tiver participação eles vão ser manipulados por alguém que tenham algum tipo de interesse de manipulá-los... Se não tiver questionamento sobre as leis, sobre as constituições, sobre os deveres. Então no meu conceito cidade é isso (CONSELHEIRO 5)

Cidade, eu entendo que é um grupo de população que habita... Aí entra tudo: tem comércio, escola, saúde, segurança, educação... Tudo isso (CONSELHEIRO 9).

A cidade prá mim é um lugar onde as pessoas se concentram pra fazer logo uma condição de vida... Lugar onde ela participa, onde ela pode estudar. Lugar onde as pessoas habitam com mais condição de liberação, dos projetos, dos estudos [...](CONSELHEIRO 11).

Estas falas, apontam para uma valorização da cidade como o lugar de vida e exercício da cidadania. Um lugar onde tudo acontece, onde as pessoas se agrupam, sobretudo para

habitar, conviver coletivamente, ter oportunidades e realizar sonhos. Enfim, o grande atrativo da cidade, seja no plano simbólico ou não, está ligado à possibilidade de viver dignamente, mas, sobretudo à possibilidade de ter uma existência, ser alguém.

As pessoas ao saírem do campo em direção às cidades acreditavam que poderiam ter acesso mais fácil a todos os bens de consumo coletivo, bem como de consumo individual, que lhes permitiria viver dignamente, que lhes proporcionaria condições dignas de existência. O sentimento que perpassava as pessoas que estavam no campo era o de não existência, por não participarem do que a maioria das pessoas participa. Movidas pelo fetiche da sociedade capitalista, o que está presente neste desejo é que viver na cidade tornaria possível especialmente ter acesso a todo tipo de consumo, pois é a lógica deste modelo de sociedade. As pessoas que estavam no campo não tinham acesso aos bens que consideravam necessários, como saúde, educação, saneamento, mas também bens de consumo mesmo, carro, eletrodomésticos. Enfim, bens que no campo não teriam acesso, mas na cidade sim.

Por outro lado observa-se aqui uma compreensão da cidade como um lugar onde as decisões que afetam a nossa vida são tomadas e não necessariamente um lugar somente para atender as necessidades humanas, ou seja, a compreensão da cidade como lócus político. A cidade, a partir exatamente do momento em que os trabalhadores se inserem na cena pública e que os direitos sociais são conquistados, e neste caso o direito à moradia, o direito a viver bem na cidade, a cidade passa a atender a estas duas necessidades: as necessidades do capital e as necessidades dos trabalhadores.

Assim, inferimos que a cidade assume uma dupla função: para o capital a cidade representa o lócus do mercado, da mão-de-obra e das possibilidades de circulação das mercadorias; para o cidadão comum e para o trabalhador, a cidade é o espaço para a sua reprodução em todos os sentidos, sobretudo, no acesso a todos os bens, a tudo que considera importante para sua existência como pessoa, como cidadão. Retomamos aqui, as idéias de Castells e Lojkine, sobre o novo paradigma da questão urbana, tratado no primeiro capítulo deste trabalho, que pensa a cidade como espaço de reprodução, apoiada na noção de consumo final; como forma de agregação humana, representando uma condição compatível com as exigências do capitalismo. Em suma, esta lógica então coloca a cidade como o espaço de expressão da contradição entre os interesses do capital e os interesses dos trabalhadores.

Neste contexto da sociedade capitalista, em que a lógica do lucro e do mercado impera a Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, o Estatuto das Cidades estabeleceram o

princípio da função social da cidade. Este princípio fundamenta o novo papel da cidade, o que significa que os interesses coletivos devem sobrepor aos interesses individuais. Nesta lógica, o direito brasileiro prevê o direito à cidade na perspectiva da coletividade, em que o Estado deve assegurar a existência de uma cidade justa, humana e igualitária, para todos os habitantes, independente de classe ou posição social. Esta noção de direito aparece de forma evidente na fala do conselheiro, como podemos ver a seguir:

Penso eu, na minha visão, quando fez essa mudança de interior com cidade, aonde na cidade morava os granfinos, os reis, as pessoas granfinas e na roça era a piaozada, os trabalhadores, essas coisas foi modificando de lá prá cá. Hoje a gente vê, que o mesmo direito que tem o homem na cidade também tem o homem no interior, *porque* as condições de vida, assim como o direito é feito pra todos, a condição de vida também deve ser acompanhada com esse mesmo direito, da facilidade prá o pessoal que mora na cidade, mais facilidade daquele que produz no interior, na roça, que tá lá lavrando a terra, tirando o ouro, o cimento, a pedra prá embelezar a cidade pode também se embelezada no interior [...] (CONSELHEIRO 11).

A subordinação do campo à cidade também é evidenciada nesta pesquisa. As pessoas que saíram do campo e foram para a cidade acreditavam que a cidade iria proporcionar o conforto que no campo não tem. A transcrição adiante ilustra bem esta afirmação:

Pra mim [a cidade] é tudo isso... Pra que ela tenha uma vida diferente da vida do interior... Porque eu sou roceira, nasci no interior, aprendi tudo de plantar de colher, vender sempre na produção, lavrando a terra, cuidando da terra, com a mão na terra, com o pé na terra e acho isso muito importante. E eu já vejo a diferença da cidade, que parece que as pessoas procuram coisas... de ter assim um conforto, de não tá pisando na terra, de tá pisando no cimento. Na cidade tá fazendo coisas que no interior "*nois*" num tinha isso. Lá a gente tinha o que: uma bica de canudo de bambu, ou lavrava "*bubuiba*" e tirava aquele olho do meio para fazer aquela bica prá jogar água, prá tirar água da mina e jogar pro outro canto. A gente encanava água com processo de madeira... A gente tinha outro tipo de vida. E na cidade não, tudo é diferente, tudo se modela, pensa, constrói com as coisas que tira da terra...mas tira da terra o que, a pedra, o cimento...tira tudo da terra, mas modifica aquele produto. Então prá mim eu vejo cidade como a forma de as pessoas viver modernamente, mais tranqüilo [...] (CONSELHEIRO 11).

Lefebvre (1999a) quando trata da subordinação do campo em relação à cidade, afirma que este processo vai além de uma separação entre estes dois espaços, revelando também uma submissão do indivíduo à divisão social do trabalho, ocasionada pelo fluxo migratório a partir do aumento da cidade industrial, determinando assim a dicotomia campo-cidade no contexto da industrialização. Nesta direção, o referido autor afirma que é na cidade que haverá a concentração de tudo o que faz uma sociedade. Além da população, dos instrumentos de produção, do capital, das necessidades, dos prazeres, o atrativo da cidade também passa

pelas funções de administração e comando pertencente à cidade, o que demonstra que o campo vai ter uma função econômica diferente da função econômica da cidade.

No Brasil, historicamente, as regiões metropolitanas é que puxaram o avanço populacional no país. No período compreendido entre os anos 1960 – 1980, o Brasil viveu um processo intenso de deslocamentos de população, delineando um processo intenso de intensificação da urbanização, marcando as áreas de expulsão e emigração. Assim, na sociedade brasileira recente, constata-se um cenário onde a maior parte da população brasileira está nos centros urbanos. Entretanto, estes deslocamentos do campo para a cidade, começaram a perder importância no Brasil. Considerando as migrações internas no Brasil atualmente, algumas transformações no comportamento dos fluxos que antes predominavam no Brasil, a partir da diminuição no volume desses migrantes e a formação de novos fluxos migratórios, ocorridos a partir dos anos 1980 e 1990, foram as cidades brasileiras consideradas de porte médio que mais cresceram e esta mudança mostra relação entre migração e desenvolvimento econômico. O eixo de crescimento gira em torno das cidades localizadas ao longo das rodovias (OLIVEIRA; ERVATTI & O' NEILL, 2011).

As aglomerações de São Paulo (SP) e Rio de Janeiro (RJ) formam, ao longo da BR-116, um eixo de crescimento populacional dos mais importantes, nele localizam-se também as aglomerações de São José dos Campos (SP) e de Barra Mansa – Volta Redonda (RJ), além de outros centros urbanos. A BR-101 segue incorporando municípios e aglomerações urbanas, no Espírito Santo, no extremo sul da Bahia até o Maranhão, com destaque para municípios das aglomerações de Vitória (ES), Salvador (BA), Aracaju (SE), Maceió (AL), Recife (PE), João Pessoa (PB), Natal (RN), Fortaleza (CE) e São Luís (MA), como Camaçari (BA), Barra dos Coqueiros (SE), Ilha de Itamaracá (PE), Cabedelo (PB) Parnamirim Migrações internas (RN), Pacatuba e Caucaia (CE), Paço do Lumiar (MA), entre outros, que crescem a taxas acima de 1,50% (OLIVEIRA; ERVATTI & O' NEILL, 2011, s.n)

De acordo com pesquisa recentemente divulgada pelo IBGE, embora as grandes cidades continuem concentrando parcela expressiva da população (aproximadamente 30%), o que se constatou é que as cidades com menos de 500 mil habitantes são as que mais cresceram no País. Esse fenômeno reforça o caráter de “desconcentração concentrada” na distribuição populacional no Brasil. Isso significa que houve um aumento quantitativo dos municípios com 500 mil habitantes quando comparados com o ano de 2000, passando de 31 para 38. Destaca-se aqui também que o ritmo de fragmentação do território foi menos intenso, nos anos 2000, que nas décadas passadas. O resultado disso foi a instalação de 58 municípios, contra 501 nos anos 1980 e 1016 nos anos de 1990 (OLIVEIRA; ERVATTI & O' NEILL, 2011)

A pesquisa do IBGE/2011 aponta a partir dos estudos de Lipietz e Leborgne (1988), Brito (2009) e Oliveira (2009), que a mudança no comportamento do deslocamento populacional no Brasil, a partir dos anos 1980, é explicada pelo processo de mudança no padrão de acumulação do capital e circulação de bens e serviços, que traz como principais conseqüências a internacionalização da economia, a reestruturação produtiva, a precarização do mercado de trabalho e a reorientação da localização das atividades econômicas no espaço e acrescenta que se trata de um fenômeno irreversível. Acrescenta-se a esses fatores, que tem em sua essência o domínio do capital, um fator que é de extrema relevância na estratégia reprodução e circulação da força de trabalho, que é a flexibilização do contrato de trabalho, que deixou o trabalhador mais vulnerável, ao passo que o empregador tem a liberdade de contratar e demitir de acordo com seu critério (OLIVEIRA; ERVATTI & O' NEILL, 2011, p.?)

O indivíduo a partir desses fatores é levado a lançar mão de algumas estratégias na busca pela garantia da sua reprodução e, entre elas, as estratégias de mobilidade espacial (OLIVEIRA, 2009, apud OLIVEIRA; ERVATTI & O' NEILL, 2011). A possibilidade de ascensão social somada às questões da economia é que dão o tom da migração nas duas últimas décadas do século XX, caso contrário, somente a racionalidade econômica não será suficiente para direcionar o caminho da migração, podendo tornar-se negativa para o indivíduo (BRITO, 2009, apud OLIVEIRA; ERVATTI & O' NEILL, 2011).

Outro aspecto da migração que é apontado pelo IBGE/2011 é a permanência do movimento de retorno dos migrantes como estratégia de reprodução e circulação. Segundo Brito (2009) apud OLIVEIRA; ERVATTI & O' NEILL, 2011) o retorno dos migrantes para os espaços de origem ocorre devido a saturação dos espaços do início da industrialização no Centro-sul do País, que tem como conseqüência a redução da capacidade de geração de emprego e de novas oportunidades ocupacionais.

Rolnik (2011a), fazendo o contraponto a esta pesquisa realizada pelo IBGE aponta alguns mitos que cercam o crescimento das cidades brasileiras e questiona se de fato algo mudou com este processo. O mito mais forte que a autora aponta é o de que cidades como São Paulo, Rio e Belo Horizonte crescem por conta da migração de nordestinos. A autora afirma que a origem deste mito está no preconceito, e traz dados do censo que mostram que desde a década de 1990 o número de pessoas que saiu do Nordeste para outras regiões caiu de cerca de 800 mil, entre 1995 e 2000, para 97 mil entre 1999 e 2004. Segundo Rolnik os pólos de migração do país hoje, seguindo uma tendência dos 10 últimos anos, localizam-se,

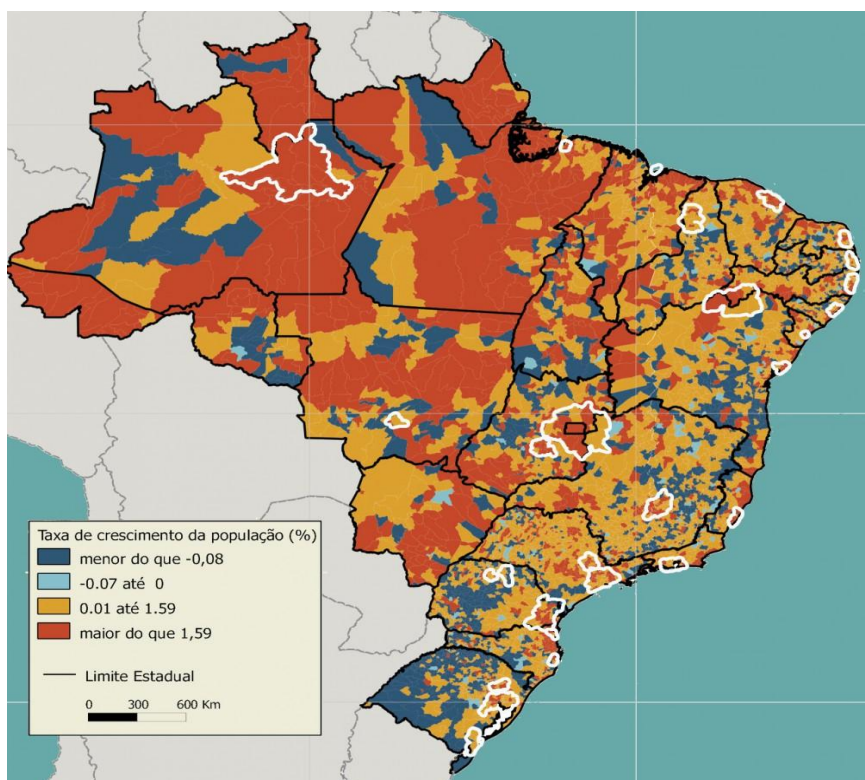
principalmente, na região de expansão da fronteira agrícola, em estados como Mato Grosso, Goiás, Amazonas e Amapá e a novidade mais recente é que também os estados do Espírito Santo, Santa Catarina e Rio Grande Norte também vêm atraindo migrantes no último período.

Outro mito destacado por Rolnik (2011a) é com relação ao fim da superconcentração populacional, por causa dos dados que apontam que as cidades médias são as que mais crescem no Brasil. A autora, reafirma os dados de que algumas cidades, que não são capitais e não estão em regiões metropolitanas, de fato tiveram grande crescimento e se transformaram em pólos regionais, entretanto, o problema está no discurso do fim da superconcentração. Este discurso não corresponde à realidade brasileira, pois esconde um fenômeno muito forte e importante já que é permanente: o crescimento das periferias urbanas e metropolitanas. Segundo Rolnik (2011a), em 1991, a população das regiões metropolitanas representava 34,9% do total ; em 2000, 36%; e hoje, 36,2%.

E para completar, segundo Rolnik (2011a) como podemos falar em fim da superconcentração populacional, se o que se percebe é que uma parte importante das chamadas cidades médias que mais crescem, na verdade, se localizam nas metrópoles e em suas fronteiras? Este fenômeno é resultado dos seguintes fatores:

preços altos do solo, especulação imobiliária, políticas habitacionais que fortalecem a produção de novas moradias apenas em municípios das periferias, investimentos em expansão rodoviária que geram eixos de expansão, tudo isso tem provocado uma migração intrametropolitana, que faz com que os municípios da fronteira metropolitana explodam em termos populacionais. A Grande São Paulo é um bom exemplo disso: 34 dos 39 municípios que formam a região metropolitana cresceram mais do que a capital (ROLNIK, 2011 a).

O mapa a seguir mostra a Taxa de crescimento da população, segundo os municípios - Brasil - período 2000/2010, está disponível no documento **“Reflexões sobre os Deslocamentos Populacionais no Brasil”**, divulgado pelo IBGE no dia 15 de julho. Considerando os deslocamentos interestaduais, o Espírito Santo e o Rio de Janeiro destacam-se como os estados da Região Sudeste marcados pela rotatividade migratória. Só para ilustrar, a seguir apresentamos um mapa que mostra alguns desses eixos de crescimento espalhados pelas diversas regiões. Essas configurações surgem de atividades econômicas complexas que articulam atividades agrícolas e industriais diversificadas, e que possuem infraestrutura sofisticada para produção, armazenagem, distribuição e circulação de produtos e serviços. As linhas brancas foram inseridas por Raquel Rolnik, para identificar as regiões metropolitanas.



MAPA 1 - TAXA DE CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO, SEGUNDO OS MUNICÍPIOS DO BRASIL - PERÍODO 2000/2010
FONTE: IBGE ADAPTADO POR ROLNIK, 2011a

A crítica de Rolnik (2011a) é a de que a concentração continua. Ou seja, as pessoas continuam migrando para as cidades atrás de empregos, serviços públicos, porém como as grandes cidades já estão saturadas, a migração acontece para as cidades em que há perspectiva de acesso a emprego, bens e serviços, ou seja, continua o processo de busca por melhores condições de vida e trabalho. Neste caso, passam a ocupar as cidades que compõem os grandes centros, transformando - os em centros expandidos.

O que ocorre aqui é o conhecido fenômeno da expulsão branca. As moradias nos grandes centros se valorizam pela expulsão de melhorias urbanas. Observa-se, entretanto, que não há uma melhora na vida dessa população, o trabalhador não passa a ter uma renda maior e os altos índices de desemprego continuam. Para sobreviver a isso, as pessoas que moram nas grandes cidades vendem suas casas e compram outras por um valor inferior em outro lugar dentro da região metropolitana.

Concordando com a opinião dos demais entrevistados, a resposta dada pelo gestor acerca da sua concepção de cidade, demonstra uma visão que coaduna com a perspectiva do

direito à cidade, destacando que este conceito de cidade está fundamentado no desafio de uma vida coletiva harmônica.

[...] Eu acho que cidade é um conglomerado de pessoas, que acabam convivendo por “n” situações e que pela dinâmica que a cidade tem ela nos coloca desafios diários, por “n” motivos: eu acho que é fundamental que as pessoas tenham a compreensão de viver na coletividade, acho super desafiador no âmbito das cidades você ter o interesse coletivo acima do interesse individual e as pessoas às vezes estão muito focadas no eu e não no todo. Cidade é sem dúvida alguma um conceito moderno de convivência e que tem o desafio diário com relação à ter uma harmonia nesta convivência (GESTOR).

Em resumo, podemos afirmar que a pesquisa revela uma concepção de cidade como o lugar que vai proporcionar condições para se viver bem e construir sua vida. As pessoas acreditam que a oferta do que entendem que é preciso para se viver bem, de forma organizada, tendo acesso aos direitos sociais, será possível na cidade.

4.3.2 As diferentes percepções sobre a política de Habitação

No início deste trabalho, fizemos um resgate histórico da evolução da política de habitação no Brasil bem como no município de Vitória e vimos a importância de ter uma política constituída e garantida em lei, no que se refere à concretização do direito à moradia.

A lei nº 11.124/ 2005 regulamentou o SNHIS, fixa como critério principal para seleção as famílias com renda de até 3 salários mínimos e segue uma estrutura institucional, composta por uma instância central de coordenação, gestão e controle, além do conselho e do FNHIS (PAZ E TABOADA, 2010). Esta estrutura também se repetirá nas demais instâncias governamentais, estabelecendo em âmbito nacional que para participar do sistema e acessar os recursos federais, os Estados e municípios devem fazer a adesão ao sistema. Vimos que a adesão ao sistema é a forma de fazer o repasse de recurso .

Nesta direção, nos inclinamos a pensar sobre os reflexos desta política na realidade brasileira. Raquel Rolnik, em recente entrevista publicada pela revista Caros Amigos, em abril de 2011, afirma que hoje a realidade da política habitacional brasileira está vinculada ao processo de financeirização da produção de moradia de alcance mundial. A lógica é a de tomada do mercado imobiliário pelo sistema financeiro de habitação, ou seja, é o mercado

que vai oferecer moradia para a população e o Estado tem a responsabilidade de estimular o mercado na provisão dos recursos necessários para aquisição desse bem. Segundo a referida autora, este é um fenômeno internacional e que se iniciou na década de 1980, mesmo nos países onde a moradia era uma política social e que fazia parte de um *welfare state*. A partir de então, esta lógica começa a se intensificar, e se espalha pelo mundo com o apoio das agências multilaterais, do FMI e do Banco Mundial, e a moradia como um direito humano, como uma política social, passa a ser ofertada com empréstimos e condicionalidades, instaurando-se então a idéia da moradia como mercadoria e, posteriormente, como ativo financeiro.

Vários países que tinham uma política social de moradia, como a Alemanha, França, Inglaterra, Estados Unidos, experimenta o desmonte e a mercantilização desta política, com a retirada do Estado, do poder público, passando a ser oferecida via mercado, e na nova versão da política de moradia, ampliando o acesso ao crédito

Foi uma espécie de tomada dos circuitos financeiros internacionais com a globalização e com a eliminação das barreiras para a circulação livre do capital financeiro. Você tem um excedente de capital global, os petrodólares dos sheiks, o dinheiro da China, que precisa encontrar campo de investimento para conseguir se reproduzir. Um dos campos de investimento fundamentais para esse excedente, historicamente importante para os circuitos financeiros, é a produção imobiliária, porque tem uma capacidade incrível de ser ao mesmo tempo um ativo que não vira pó, é concreto, tem capacidade de valorização, não desaparece como uma ação e, além do mais, como ativo fixo, é capaz de, por hipoteca, gerar mais possibilidades de empréstimos e giro de capital. (ROLNIK, 2011b)

As intervenções de renovação e revitalização urbana são processos que abriram espaços para que estes investimentos globais chegassem às cidades, o que vai impactar a situação dos moradores das cidades, pois estes investimentos valorizam o preço da terra, o que torna difícil para estes moradores com recursos próprios, locais, competir com o capital internacional, e a área da moradia especialmente virou uma frente para este capital. Ocorre então novamente um processo de “expulsão branca” (ROLNIK, 2011b)

No Brasil, a partir do governo Lula, houve uma promoção da inclusão via consumo, via mercado. Ela complementa que, por causa da trajetória da política brasileira é até possível afirmar que uma inclusão via mercado pode ser combinada com promoção de direitos do cidadão. Mas essa financeirização começou com um processo de abertura de capital em Bolsa de grandes empresas, onde setes construtoras brasileiras entraram em Bolsa para captar capital financeiro para aumentar sua escala de produção. Após captarem recursos, compraram terras, montaram projetos para fazer um lançamento de produtos imobiliários nas cidades brasileiras. Entretanto, veio a crise financeira, que está relacionada justamente

com esta história de financeirização da moradia, porque começa justamente com a crise hipotecária (ROLNIK, 2011b)

O resultado desta crise seria a falência destas construtoras, pois tinham imobilizado o capital, os lançamentos já estavam prontos. A solução encontrada foi buscar ajuda junto ao governo federal. Através do Ministério da Fazenda, as medidas elaboradas, estão ligadas às medidas anticíclicas Keynesianas, pois além de gerar emprego através da construção civil, a partir do orçamento da União, o governo federal passa a oferecer um subsídio grande para que as pessoas possam adquirir produtos que essas empresas já estavam prontas para lançar. Então lança-se o Programa Minha Casa Minha Vida com essa perspectiva, o governo salva as empresas da falência com o dinheiro público, amplia o poder de consumo dos trabalhadores e permite que setores que antes não chegavam no financiamento cheguem dentro do mercado formal com subsídio público (ROLNIK, 2011b)

Dentro desta lógica, as ações do Estado foram direcionadas para a população mais pobre e novamente a população cuja renda é de 0 a 3 salários mínimos não foi contemplada. Nas regiões metropolitanas, o programa Minha Casa Minha Vida se tornou inviável, porque essa parcela da população não sustentará este investimento via mercado, especialmente por causa do preço da terra que agrega valor ao custo final da moradia (ROLNIK, 2011b)

O Estado, então, dentro desta lógica oferece o suporte, alguns elementos para facilitar a oferta desse bem pelo mercado. Percebemos aqui uma lógica diferente. A moradia não é um bem que tem sido ofertado prioritariamente pelo setor público como saúde e educação. A moradia é um bem que valoriza, então, o mercado oferece este bem.

Entendemos que a concepção de política de habitação influencia na forma como esta é construída e gestada. Neste sentido, indagamos aos nossos entrevistados acerca da concepção que eles possuem sobre política de habitação. A idéia aqui era saber se os representantes da população pensam como seus pares. Os conselheiros entrevistados vêem a política de habitação na perspectiva do planejamento, da garantia do direito à moradia digna ou mesmo ver a casa pronta.

É um direito de cidadão [...] Igualdade, qualidade e quantidade, porque se você olhar pra trás, tem muita gente sem casa, nesse projeto de contenção, encosta, então porque não faz e coloca as pessoas em um lugar digno? porque eles [prefeitura] mesmos não têm coragem de morar em uma casinha de dois cômodos é ruim? [...] quando eles [prefeitura] mudam as pessoas de casa faz bem menor do que a pessoa tinha. Hoje quem mora naquelas casinhas não tem lugar de botar uma churrasqueira, fazer um churrasco, ficou preso parecendo um galinheiro (CONSELHEIRO 9).

Uma política de habitação significa que nós temos uma quantidade de pessoas que ta na demanda [...] então pra você pensar tem uma terra e essa terra aqui eu vou construir... e a política ela tem que vim de acordo que vem todas as políticas: juntos ... que tem que vim a do hospital para saúde, tem que vim a escola, o transporte tem que vim a segurança, tem que vim o lazer... então essa é a política de habitação... eu vou habitar num lugar aonde tudo ta perto de mim... a política ta traçada ... ela vem tudo junto de uma forma integrada (CONSELHEIRO 11).

A opinião do técnico da prefeitura também confirma esta visão do planejamento.

Planejamento de ações voltadas para assegurar habitação de qualidade ao cidadão que ainda não a possui, tornando-a consoante ao apregoado pelos direitos humanos, constituição brasileira e demais legislações que buscam o assegurar o acesso a este direito (TÉCNICO 2).

Um dado importantíssimo sobre a dinâmica de funcionamento do CMHIS é sobre o processo de disciplinamento do movimento em prol da moradia provocado pela legislação construída para o campo habitacional no município de Vitória. Observa-se que a lei trouxe um regramento, criando dificuldades para as iniciativas deste movimento, que antes eram mais diretas e espontâneas. A instituição do CMHIS e o fato de que toda a discussão, todo o debate e, sobretudo, todas as decisões devam passar por este espaço, de fato disciplina, porque acaba obrigando o movimento a conter suas demandas, suas reivindicações, para encaminhá-las ao CMHIS, obedecendo a uma legislação que já existe, de como a política deve funcionar, ser desenvolvida e desenhada, ou seja, obriga o movimento a rever suas estratégias. A existência de um canal de interlocução e de uma legislação a ser cumprida, faz com que as respostas não venham de imediato. O trecho a seguir, mostra claramente esta situação.

É super importante [a política de habitação], principalmente prá mim. Hoje eu to tirando por mim... a política de habitação deu outra visão. Hoje eu não faço lógico, o que eu fiz antigamente, na época que foram ocupar Mangue Seco... Hoje eu não faço isso... Não hoje não... a política tinha que ser feita assim. Vamos sentar, vamos conversar... Se é para ocupar... ó esta área aqui não pode ser ocupada, porque esta área não pertence à nós, esta área é da prefeitura, esta área é da União, esta área aqui é uma área ambiental...mas nós temos esta área aqui, vamos sentar e vamos discutir. Vamos procurar parcerias? Vamos procurar a prefeitura: Olha nós temos tantas famílias para assentar, olha tem essa área aqui, de quem é esta área? [...](CONSELHEIRO 4)

Percebe-se que o conselho tem feito os conselheiros compreenderem como o Estado funciona, sendo, por exemplo, informados sobre a escassez dos recursos, sobre a morosidade do processo licitatório, sobre a legislação que precisa ser obedecida, e ao compreenderem estes limites, os conselheiros acabam aceitando e incorporando esta

lógica, tornam-se mais conformados, mais disciplinados e contidos, ou seja, o conselho transforma-se em um mecanismo de contenção dessas demandas, canalizando as reivindicações da população para o conselho.

Ao opinar sobre a visão da população acerca da política de habitação, os conselheiros destacam que a população conhece pouco da política e a vê apenas como ações imediatas ou como obrigação do poder público, restritas à construção de casas, e mais particularmente focadas na moradia em risco, sem articulação com outras políticas. O que dizem os conselheiros, sobre o que pensa a população em geral acerca desta questão se encontra nos trechos das entrevistas transcritos a seguir:

Eu acho que elas [população] têm a visão tipo: hoje eu construo aqui nessa área de risco, ... hoje pode ser que tem uma pedra para rolar, mas eles [referindo-se à prefeitura] deixaram eu construir, não me deram um lugar para construir, agora, depois que eu construo o único lugarzinho que eu tenho para morar, eles [prefeitura] querem me tirar daqui [...] Essa visão que eles [população] tem várias casas, barracos caindo, aí que eles [moradores] não querem sair, porque não tem outro lugar para ir... (CONSELHEIRO 1).

[população] Não conhece quase nada, só quando tem essas chamadas [cadastramento] que eles vão se inscrever esses projetos aí... Ai que vai muita gente, agora conhecer os seus direitos, muita gente não sabe, quer dizer, noventa por cento não sabe (CONSELHEIRO 5).

Nenhum [conhecimento da política]... Eles não entendem a política de habitação... É muito difícil prá eles... Antes era mais fácil, porque antes... Vamos dizer em 1996, ocupações de Mangue Seco, a gente entrava ocupava e acabou... Hoje para ocupar vamos sentar vamos dialogar, vamos explicar [...] Hoje para ter uma ocupação tem que ter regras e essas regras é dentro da lei da habitação e eles não aceitam isso. Eles acham que eles têm que chegar e ocupar e pronto. Não é assim hoje... Hoje prá chegar a ocupação tem que pensar a primeira coisa num CMEI, numa EMEF, numa praça e rua, largura de rua pra passar ambulância principalmente e eles não pensam assim, então eles não entendem que isso é uma lei... Fazer uma ocupação hoje nós temos que seguir a política habitacional e eles não entendem. Mesmo o movimento tendo participado da construção das legislações existentes hoje, mesmo tendo referendado não entendem que existe uma lei (CONSELHEIRO 4)

Primeiro a população quer as coisas de imediato. (CONSELHEIRO 11).

A política como favor e o seu caráter restritivo também foram apontados pelos entrevistados:

Atendimento pontual [política de habitação], porém não assegura o acesso a todos que dela necessitam (TÉCNICO 2).

Eu acho que a população vê [a política de habitação] como um favor [...] Depois que surgiu o bolsa família, esse monte de migalha, é isso que faz a pessoa cada dia baixar a cabeça (CONSELHEIRO 9).

Podemos relacionar o caráter restritivo da política de habitação com o fato da população pensar na política prioritariamente como ações imediatas, o que não pode ser apontado categoricamente como desconhecimento. Na verdade a população sabe exatamente o que deseja, e isso para ela torna-se um direito, porque é ela quem sabe o que realmente necessita. Como a política não dá conta de atender a todos os que dela necessitam, a parcela da população que se encontra em situação de risco habitacional ou que está há algum tempo aguardando uma intervenção habitacional definitiva, não consegue esperar pelo poder público. Assim, acaba buscando por conta própria estratégias para solucionar seu problema habitacional.

O descrédito com a efetividade das intervenções habitacionais, no sentido de que estes podem não dar conta de competir com o mercado na implementação dos programas e projetos, também é uma preocupação constatada nesta pesquisa.

[...] Hoje o aluguel social que eles [prefeitura] oferecem, não é a realidade de aluguéis em Vitória, e isso aí gera uma bola de neve, que não tem solução, e acaba que todo o processo e todo o projeto vai ser desacreditado (CONSELHEIRO 5).

Quando perguntado sobre a visão dos gestores da habitação, os conselheiros afirmam que eles possuem o desejo de ampliar o atendimento da política, no entanto ainda pautam as suas ações priorizando as situações das moradias que se encontram em risco. Para eles, os gestores reconhecem a política como direito do cidadão, mas não implementam da forma como está prevista na lei e atribui isso à não obediência às legislações ou por prevalecer os interesses do poder público, reforçando novamente aqui o caráter restritivo e seletivo da política.

O gestor às vezes pensa de fazer bem mais às vezes ele tá preso, igual ao caranguejo amarrado [...] os prefeitos, vereador, deputados, senadores que tudo vive a favor um do outro, aí o povo sofre (CONSELHEIRO 9).

[...] Aí é que é a maior dificuldade, porque quando a pessoa faz a universidade, com a cabecinha dele formada... eu sou técnico eu vou fazer projeto para ganhar dinheiro... Eu vou trabalhar para empresário... aí quando chega no poder público, que lá tá as condição para cuidar da miséria, aí ele fica... ele faz um pedacinho ... Para prefeitura isso aí tá bom, mas vai ocupar seu tempo lá fora ganhando dinheiro... aí que ele não faz bem feito... que ele não faz tratando de ouvir as pessoas, de ta presente junto das pessoas todo dia... ta ganhando pouco, mas ta feliz (CONSELHEIRO 11).

A fala a seguir revela uma crítica ao poder público, demonstrando certa indignação quando a prefeitura prioriza obras de paisagismo e esporte em detrimento das demandas habitacionais.

Eu acho que para eles [gestores] não é muita prioridade não, parece que tem outras prioridades, como 38 milhões no Tancredão [praça] ... eu acho sim... como diz assim... primeiro é a pessoa... claro que esporte é muito importante, mas como a criança vai lá fazer natação e depois volta para um barraco caindo, que se chover à noite molha tudo?... Então eu acho que habitação deveria ser prioridade das prioridades, no lugar de áreas verdes, quiosque e calçadão em Camburi. Eu tenho certeza que se diminuísse pelo menos assim, em 80% a questão habitacional, diminuía ao menos 50% o problema da segurança pública (CONSELHEIRO 5).

Outra questão a ser destacada é a de que a prefeitura não assume o seu papel de fiscalização das áreas de risco. Isso permite que a população fique livre para construir em qualquer lugar, gerando mais demanda para a política habitacional.

Não sei a maneira que eles [prefeitura] pensam sobre política de habitação, talvez não seja a realidade. [...] eles [prefeitura] pensam de uma forma... eles [prefeitura] deixam acontecer de maneira errada para depois tá estudando um projeto de política de habitação. Eu acho que deveria ser o inverso, deveria ter maior fiscalização, principalmente nos morros aqui em Vitória, para não ter uma área invadida nas encostas nos morros. Eu acho que deveria haver uma fiscalização maior para não deixarem as pessoas construírem em área de risco... que as pessoas não têm essa visão técnica e a necessidade é imediata (CONSELHEIRO 1).

Olha mudou, mas não mudou... Mudou...[visão dos gestores sobre a política de habitação] Uma tinha uma concepção que era centrada... Era tudo que o prefeito mandava, pronto fazia. O conselho já era mais fechado... Hoje não... Hoje o gestor atual tem mais diálogo, tem mais conhecimento. Ele entende... A outra [primeira secretária da SEHAB] era uma pessoa maravilhosa, que queria fazer tudo, mas era centrada, não podia fazer... Porque tinha que seguir algumas regras que eram limitadas (CONSELHEIRO 4).

Quando ouvimos o próprio gestor definir política de habitação, observamos uma relação com a importância da integração com as demais políticas sociais.

A luta pela moradia digna, eu acho que já fundamenta, já justifica todos os nossos esforços... Então o município reconhece que principalmente aquelas pessoas mais carentes, que realmente tem dificuldade de ter uma moradia digna com saneamento básico, com projeto bem estruturado... Os municípios que reconhecem as limitações dessa população que é muito significativa... Ele [município] quando projeta, elabora uma política habitacional ele dá oportunidade para essa pessoas melhorarem a qualidade de vida, sair realmente de uma situação de extrema pobreza, dificuldade muito elevada para uma qualidade de vida no mínimo aceitável... Então quando a gente luta para garantir condições mínima de habitabilidade, quando a gente luta para levar o saneamento básico, luta para garantir uma moradia segura, a gente tá garantindo a essa pessoa cidadania, dando a ela dignidade. Então eu acho que política habitacional é isso. Claro que a política habitacional ela tem que ter outras políticas caminhando paralelo: política de saneamento, política de assistência, política da saúde, da educação... Eu acho que habitação então, é um item, um núcleo que é fundamental para garantir essa qualidade de vida a pessoa (GESTOR).

Esta fala nos mostra que o foco da prefeitura é a habitação de interesse social, portanto o critério principal adotado para o atendimento será o sócioeconômico. Isto significa que as famílias a serem priorizadas no atendimento serão as que possuem renda de 0 a 3 salários mínimos e cuja moradia se encontra em situação de risco da moradia muito alto. Esta constatação confirma a opinião dos conselheiros entrevistados.

Outro dado relevante é a compreensão de que a moradia somente não é suficiente para assegurar todos os demais outros direitos sociais. Isso significa que morar dignamente vai além de ter uma casa. É também assegurar o acesso a todas as outras políticas sociais.

A fala do gestor também aponta que a população percebe a política de habitação com ressalva. Ele destaca o problema da autoconstrução, afirmando que isso ocorre, porque a população não consegue esperar pelo poder público para construir a sua casa ou mesmo porque não são inseridos em nenhum programa habitacional. Assim constroem as suas casas sem planejamento, sem assessoria técnica. Mesmo com todo o avanço em termos de evolução da política no Brasil e em Vitória, mesmo com toda a produção habitacional que já ocorreu até aqui, ainda assim não acompanha a autoconstrução

Olha há os três entes federados: federal, estadual e municipal. Podem produzir cinco vezes mais do que tá produzindo hoje [unidades habitacionais] , que eu acho que não vai ter essa visão [integração das políticas sociais] Porque [...] acontece a auto construção. Aquela pessoa que bate a laje no sábado, no domingo, que faz a casinha dele sem um projeto, sem a assessoria técnica, fica às vezes numa área de risco. Ela responde pelo percentual mais carente [...] Então aquelas pessoas que conseguem acessar uma moradia produzida pelo poder público, elas são minorias, infelizmente! Nós tínhamos que produzir numa escala muito maior para atender. Então eu vejo assim... a população hoje, [...] tem uma visão muito diferente de 5 a 8 anos atrás. Hoje acontece porque a política habitacional foi para rua, ela atende a milhares de pessoas, mas eu ainda vejo muitas pessoas ou a grande maioria com muitas ressalvas, porque ela [população], na grande maioria das vezes, eles tem que dar conta [de construir a própria moradia], por conta deles... Eles têm que tá lá produzindo sua casa, fazer um puxadinho, ampliar, bater uma laje [...] (GESTOR).

Esta fala permite-nos afirmar que na verdade não há ressalvas na forma como a população percebe a política de habitação no município de Vitória. Observamos que a população quer respostas mais imediatas e que a política de habitação tem um ritmo que não é o das necessidades da população.

Sobre a ampliação do atendimento habitacional por parte do poder público, no sentido de produzir mais moradias, o gestor aponta como estratégia a compatibilização dos programas do governo federal, municipal com a recepção e apoio à demanda de autoconstrução.

[...] Eu acho que o desafio está em tentar conciliar duas coisas: uma é ampliar a produção habitacional pelo poder público ao máximo, então em todos esses projetos os PAC [programa de aceleração do crescimento] os nossos [do município], o Minha Casa Minha Vida - zero a três [salários mínimos]...Então ampliar essa produção sem perder qualidade e garantir um projeto social em paralelo. Ao invés de produzir em escala, em série, só para garantir a chave, entregar a unidade, nós temos que produzir uma moradia digna e em paralelo tentar recepcionar esse grande público da obra e construção, que é dando assessoria técnica, que é dando algum tipo de apoio para qualificar essa edificação... Porque se o cidadão tem condição de produzir numa área edificável, que não seja em uma área de interesse ambiental ou de risco, ou às vezes, até uma situação que tenha o risco, mas que ele consiga sanar o risco com algum tipo de contenção ou alguma ação planejada ... Se esse cidadão, consegue produzir uma habitação de qualidade... Primeiro que ele não vai ser a demanda do poder público, segundo que ele vai ter uma qualidade de vida muito próximo do que nós desejamos. Agora esse outro grande segmento, ele tá muito tímido... Tem legislações que falam da assessoria técnica, mas ele esbarra em outra legislação, financeira e burocrática. Então eu acho que se a gente conseguir compatibilizar os dois, produzir mais com qualidade e recepcionar, acolher a produção individual, feito pelo aquele cidadão no dia a dia, aí sim a gente conseguiria deslanchar (GESTOR).

Além de reconhecer que o poder público precisa ampliar a produção de unidades habitacionais, o gestor reconhece que a prefeitura deveria assessorar o público que constrói suas próprias moradias sem acompanhamento técnico, apoiando para qualificar as edificações. Percebe-se que não existe em âmbito municipal uma política de apoio a autoconstrução. Outro destaque importante é a não existência de uma política que atenda a um grupo intermediário da população, cuja renda é maior que três salários mínimos, mas é menor que a renda necessária para ser absorvida pelo mercado imobiliário (acima de 06 salários). Esta parcela da população ficou empobrecida e não tem proteção nem do poder público e nem consegue alcançar o que é ofertado pelo mercado.

Hoje no Brasil, como vimos, está em processo a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida do governo federal, entretanto, quem mais tem sido beneficiado por este programa é o empresário do ramo da construção civil. Este programa que prevê a construção de moradias tanto para famílias de renda de 0 a 03 salários mínimos, quanto para famílias de renda de 04 a 06 salários mínimos é um modelo de política de habitação que valoriza o mercado. O trecho da entrevista transcrito a seguir, faz uma crítica, apontando o caráter restritivo deste programa.

Bom... Eu vejo, que todas as políticas, [...] cada município tem um nome para dá, por exemplo, o governo federal deu o nome Minha Casa Minha Vida. Teve o primeiro projeto, que ele [governo federal] veio lançou e não

botou nome. Tem aí um milhão de casa para o estado do Espírito Santo. Depois veio o projeto Minha Casa Minha Vida, com uma eitada de dinheiro, dando oportunidade para as prefeituras, governo, prefeitura e empresário... O que eu gostaria de falar mesmo, que no meu pensamento, na minha visão e sentimento do trabalho que a gente fez desse Brasil afora, foi um errozinho de nosso presidente fazer isso ...Tirou da mão do movimento organizado e botar com compromisso na mão da prefeitura , do governo, do empresário. Poderia ter pensado melhor, por exemplo, vim para prefeitura e vim para o estado é uma coisa só, por que o estado tem a obrigação de tá municinando os municípios com essa política. Agora os empresário ter o direito de comprar terra e pegar o dinheiro publico para construir?... ele [Estado] nunca vai fazer casa para a nossa população de baixa renda!...Ele vai fazer casa para quem pode comprar e da lucro .. e nós não tão visando lucro, nós tão visando tirar as pessoas da situação de ruína. Então, eu to falando isso porque [...] tinha que ter pensado melhor quando lançou o projeto Minha Casa Minha Vida... e até hoje você tá vendo que poucos municípios, poucos lugares que tem casa construída Minha Casa Minha Vida... não tem lugar nenhum de 0 a 3 [salários mínimos] ... aonde por exemplo, o prefeito faz um esforço... Vitória tá fazendo, Cariacica tá fazendo..., mas olha o tempo que isso foi lançado?! Já poderia ter tirado muita gente dos barracos e das dificuldades e tá na casa própria dele!... Minha Casa Minha Vida é uma coisa muito forte! (CONSELHEIRO 11).

No Brasil, atualmente, segundo Rolnik (2011b) o que existe efetivamente de política social para essa parcela da população que não tem acesso à moradia pelo mercado, que mora nas encostas, e que contribui para a permanência do déficit habitacional de 7 milhões de pessoas, são ações que visam a destinação de recursos para o saneamento e a urbanização de favelas. A autora declara que não se pensa num processo de controle de desenvolvimento urbano, de controle social. Os recursos do Programa “Minha Casa Minha Vida” segundo a autora, não passam pelo fundo e o subsídio é totalmente aplicado no preço da terra, assim vivemos o *boom* do preço da terra e para quem tem menos renda fica cada vez mais difícil comprar. O que prevalece é a lógica do mercado, essa população pobre, mais prejudicada, vai continuar fora, pois não tem recursos suficientes para comprar esse bem. À medida que o Estado injetou recursos, as grandes construtoras só têm interesse em ofertar unidades habitacionais para quem pode pagar.

A fala do conselheiro adiante acrescenta que dentro deste contexto de priorização no atendimento às famílias com renda acima de 04 salários mínimos, a parcela da população mais afetada, com renda menor, não está sendo ouvida e o movimento de moradia organizado tem propostas para apresentar no sentido de municinar o poder público com informações sobre as reais necessidades da população quanto à moradia.

[...] O governo também erra... com mais boa vontade que tem, se não ouvir atentamente a linha da política que a gente [movimento de moradia] faz ... Então... nós tá com esse gargalo aí, que vai ser difícil para dá uma reviravolta nisso aí, porque é muita coisa que já tava dado, tá balançado... e eu acho que hoje a nossa presidenta, ela precisa repensar isso aí e dá uma outra conotação [...] dizer, conversar com os movimentos, com a gente! Porque tem os representantes lá no ministério, a gente tá na base e a gente têm argumento prá dizer: olha não deu certo, por isso e por isso, porque, por exemplo, o governo estadual, ele não tem projeto... se não tiver projeto não panha dinheiro. O governo municipal, nem todos os prefeitos, têm projeto... Também não panha dinheiro. Se o governo estadual não tá preparado, nem os municípios e aí quem tá mais apto e mais preparado é quem tá na vez, que é o empresário... São construtor, já tá com tudo na mão e pode pagar um técnico para fazer o projeto, aí o técnico faz um projeto. Já comprou a área, aí vai lá, constrói e vende. Pega o dinheiro que é nosso... Isso aí é "impuno"!! [...] Fico indignada! Com mais carinho, com mais amor que eu tenho com o meu presidente... Porque ele ainda é meu presidente..., mas foi um erro! Essa infelicidade de ver aquele que tá chorando, tirando 300,00 reais para pagar um aluguel. Ganha 540,00 reais e tira 300,00 reais para pagar o aluguel. Aí ele compra remédio, paga água, paga luz que ainda é por conta dele...o que ele come? Aí já trabalha e tem que trabalhar mais ainda, arranjar biscate, fazer até alguma doideira, porque muitos não agüenta, aí faz uma besteira, aceita uma proposta burra, vai parar na cadeia, nós vamos continuar tratando dele na cadeia e sentindo a falta dele aqui fora (CONSELHEIRO 11).

4.3.3 O caráter da Política de Habitação adotada no município de Vitória

O sistema descentralizado e participativo estabelecido no Brasil na Constituição de 1988 traz um novo desenho administrativo para o país, dividindo-o politicamente em três esferas de poder, distribuindo responsabilidades e competências. A participação popular como princípio é a principal inovação desse momento, cuja lógica é possibilitar um maior controle dos cidadãos sobre as ações do Estado. A partir de então, os estados e os municípios adquirem mais autonomia política, administrativa e financeira, o que não significa ausência de centralização. De acordo com Almeida (2005) a federação brasileira convive com tendências centralizadoras e descentralizadoras, marcada por uma complexidade, onde diferentes forças, com diversas motivações a impulsionam, produzindo conseqüentemente resultados variados. Segundo a autora, ocorreu na prática uma transferência de responsabilidades para os municípios sem uma articulação entre os entes federados.

A política de habitação brasileira esteve centralizada por mais de vinte anos e foi progressivamente se desarticulando a partir da esfera federal. Estados e municípios experimentaram a descentralização por ausência, pois precisaram rapidamente montar

estratégias para ofertar moradias populares, sem qualquer caráter institucionalizado, dependendo da “*boa vontade*” da gestão vigente.

Segundo Dias e Fussaro (2011), o Estado brasileiro, no que se refere à provisão habitacional, age de forma a criar estratégias de indução vertical da política, a fim de obter a adesão dos estados e municípios. O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, disciplina o papel dos municípios na gestão urbana, em conformidade com a Constituição Federal de 1988. A partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o país passa a ter um órgão aglutinador e articulador da política de habitação, que por sua vez passa a ser orientada pelos princípios de participação dos atores sociais afetos à esta questão e pelo papel definido constitucionalmente para os municípios. Observa-se, então, que no contexto do governo petista, foi dado um impulso à produção de moradias sociais, com a competência administrativa dos municípios, mas dependendo das dotações de recursos do governo federal para ações nestas áreas.

Até 2004, de acordo com Dias e Fussaro (2011) a política de habitação preconizada pelo governo federal, possuía duas frentes de intervenção: uma no campo da provisão habitacional de mercado, que foi identificada como marco regulatório do setor imobiliário, cujo papel fundamental foi ampliar o volume de empréstimos à classe média; outra frente foi a habitação das famílias com renda mais baixa. Para estas foi instituído o Programa de Subsídio Habitação de Interesse Social (PSH), que passa a utilizar recursos do orçamento para subsidiar operações de financiamento e parcelamento habitacional de interesse social, com base nos projetos desenvolvidos pelos Estados e municípios, o que implica numa forma de indução do governo federal para que os entes federativos formulem programas de moradia.

No que se refere à institucionalização da política de habitação de interesse social em âmbito nacional, ela se fortalece e se materializa com a criação do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, cujo objetivo era integrar todos os programas habitacionais em todas as esferas de governo. Para receberem os recursos do governo federal os municípios precisam aderir aos programas. Esta adesão requer o enquadramento dos municípios nos seguintes requisitos: estabelecimento do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, o Conselho Gestor do Fundo e a elaboração de um Plano Local de Habitação de Interesse Social.

No município de Vitória, a política de habitação começa a ser gestada de baixo pra cima, não decorrendo de nenhuma ação da esfera estadual ou federal. Vivenciando um processo

de descentralização por ausência e, conseqüentemente, buscando estratégias próprias para conter os impactos causados pela urbanização nos seus morros e áreas de manguezais ocupadas pela população, a política de habitação no município surge para atender a uma demanda do Projeto Terra⁶⁴, que compreendia principalmente as moradias em situação de risco geológico ou estrutural.

Percebe-se então que a construção da política de habitação no município é fruto de uma demanda fundamentada na realidade local e nasce com a necessidade de realocação de famílias. Esta ação inicialmente era de responsabilidade da Secretaria Municipal de Ação Social. Como a demanda foi crescendo em uma proporção que o município não previa e ao mesmo tempo o governo federal estava adotando uma política mais indutora, foi editada em 2002 a lei que cria a Secretaria Especial de Habitação. Na mesma época foi editada a lei 5823/2002 que cria a Secretaria Municipal de Habitação e a Política Municipal de Habitação. Esta mesma lei estabelece a criação do Conselho e do Fundo.

Mas, somente em 2003, quando é criado o Ministério das Cidades, é que se torna possível vincular a política municipal às diretrizes nacionais. A criação do ministério foi inovadora, no sentido de que se pensava em um órgão aglutinador e coordenador da política urbana brasileira, que planejasse de maneira integrada o uso e a ocupação do solo, e Vitória já possuía os requisitos necessários para o enquadramento nos programas nacionais.

Durante o período iniciado após a aprovação da lei 5823/2002 até 2005, houve uma grande rotatividade dos cargos comissionados responsáveis pelos projetos estratégicos, dentre eles o Projeto Terra. Este era o principal programa que respondia pelas demandas de moradia no município, entretanto teve sua atuação habitacional praticamente suspensa, até que os novos gestores entendessem o processo e o funcionamento da máquina administrativa.

⁶⁴ Estas eram as principais demandas do Projeto Terra que já foi tratado no capítulo três deste trabalho.

Com o início do Governo Vitor Buaziz⁶⁵, houve uma grande rotatividade nos cargos comissionados responsáveis pelos projetos estratégicos como o Projeto Terra. Até que os novos gestores entendessem o processo e o funcionamento da máquina administrativa, o Projeto Terra teve sua atuação habitacional praticamente suspensa. Neste hiato administrativo a SEHAB iniciou um processo de planejamento de sua política com base nas diretrizes habitacionais inicialmente estabelecidas pelo Projeto Terra como: não doação de moradias, para que o beneficiário tenha orgulho de sua conquista; subsídio habitacional; priorização das pessoas mais carentes e etc. (TÉCNICO 2).

Já vemos aqui como as iniciativas do município se enquadravam nas diretrizes estabelecidas pelo governo federal. Entretanto, não bastava apenas a aprovação desta lei para que se iniciassem imediatamente as ações no campo da habitação no município. Nesta direção, em 2005 quando se inicia uma nova gestão petista na prefeitura de Vitória, no primeiro mandato do prefeito João Coser, é constituído um grupo de trabalho que assume a responsabilidade de rever a lei 5823/2002, visando o detalhamento da lei, no sentido de regradar melhor a forma de implementação dos projetos habitacionais.

Em 2006, então, aprova-se a nova política de habitação do município, através da lei 6592/2006. A partir desta nova legislação, o modelo de política que passa a ser adotado para o município de Vitória, é o modelo preconizado pelo governo federal, cujas ações se articulam definitivamente aos princípios da política nacional de habitação, com ações planejadas a curto, médio e longo prazo, buscando linhas de financiamento para a produção de moradias.

⁶⁵ O nome Projeto Terra carrega um marketing forte, tendo sido muito divulgado a partir da sua criação oficial no final da década de 1990. Mas vale aqui algumas informações acerca dos antecedentes do Projeto Terra. Na verdade, no governo de Vitor Buaziz tem início o Programa De Desenvolvimento Urbano Integrado e Preservação do Manguezal, popularmente conhecido como Projeto São Pedro (1989/ 1992). Na gestão seguinte, sob o governo de Paulo Hartung (PSBD – 1993/ 1996), como havia grandes afinidades com o governo anterior, houve ampliação significativa em termos de escopo e de investimentos do projeto inicial. Institucionalmente falando, a equipe que conduziu o projeto no período 1989/ 1992 foi mantida na gestão 1993/ 1996. O Projeto Terra – insere-se em outra conjuntura nacional e política, que marcou o Governo FHC, pelas políticas de estabilização monetária, aprofundamento da Reforma do Estado brasileiro e da administração pública federal, orquestrada pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE). Assim, na gestão do Prefeito Luiz Paulo Veloso Lucas (PSDB – 1997/ 2000 e 2001/ 2001) afirma-se que o Projeto Terra tem uma mudança no seu eixo dorsal, desvinculando-se do eixo de argumentação do Projeto São Pedro, que se pautava em grande medida nos ideários das lutas pela reforma urbana, que marcou os movimentos populares no final dos anos 1970 e 1980, ideário que, sobretudo primava pela universalização dos direitos sociais e redistribuição de renda. Então, em 1998, é criado o Programa Integrado de desenvolvimento social, urbano e de preservação ambiental nas áreas ocupadas por população de baixa renda no município de Vitória – Projeto Terra, através do decreto nº 10.131, de 14 de janeiro de 1998. Ressalta-se que o Projeto Terra não seguiu uma linha de continuidade com o Projeto São Pedro, apesar da similaridade a nível discursivo entre ambos, não tem a mesma essência e intencionalidade. A semelhança está mais ligado ao fato de que grande parte da equipe técnica e gerencial que conduziu o Projeto São Pedro, foi a responsável pela sua elaboração (UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPIRITO SANTO, 2001).

Percebe-se que, de fato, o município só produziu habitações porque aderiu ao sistema nacional de habitação, pois a maior parte dos investimentos feitos no município, desde então, foi resultante do repasse de recursos do governo federal. A fala do gestor transcrita a seguir, confirma que a nova política de habitação do município de Vitória implementada a partir de 2006, em conformidade com a Política Nacional de Habitação, tornou possível a ampliação da produção de unidades habitacionais em relação ao período anterior.

[...] hoje eu diria assim... Nós não produzimos nem 10% do que produzimos hoje... Então é com essa união [governo federal e município] que nós conseguimos dar uma resposta mais apropriada (GESTOR).

Atualmente o município desenvolve ações no campo da habitação abrangendo frentes diversificadas de intervenção, em função das diferentes demandas apresentadas. Estas ações estão sistematizadas nos dois programas municipais que prevêem ações no campo habitacional: o Programa “Habitar Vitória” e o Projeto “Terra Mais Igual”, as ações deste último ultrapassam a questão da habitação, atuando em outras frentes de intervenção como a regularização fundiária, infra-estrutura e ambiental. Entretanto, suas ações abrangem apenas as áreas delimitadas pelo programa, chamadas de poligonais.

O programa Habitar Vitória prevê ações que envolvem a disponibilização de novas unidades habitacionais, o acesso a moradias já construídas, a reconstrução, o acesso ao crédito construtivo, requalificação de imóveis vazios ou subutilizados, destinando-os ao uso habitacional e retirada de famílias em situação de risco habitacional através de subsídios financeiros, seja por meio do pagamento de aluguel provisório, auxílio reforma e auxílio para aquisição de outra moradia para as famílias que não foram contempladas por nenhum programa ou projeto de reassentamento.

O caráter institucionalizado da política de habitação em Vitória é visto de uma forma bem otimista. A pesquisa mostra uma compreensão por parte de gestores e conselheiros representantes dos usuários, de que o município é o grande protagonista no levantamento das demandas locais e capaz de priorizá-las, pois os recursos repassados pelo governo federal para investimento em moradia popular não são suficientes para atender a todos os que dela necessitem. Nesta perspectiva, o município investe em moradia popular utilizando recursos próprios além dos repassados pelo governo federal através do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e outras fontes externas.

Mas até que ponto a autonomia do município fica comprometida, com o governo traçando diretrizes gerais para a implementação da política? Na opinião do gestor ao município é garantida autonomia, já que mesmo o governo federal sendo o responsável em ditar os

marcos e as diretrizes para a política, ele considera a lógica local e ao governo municipal fica a responsabilidade de recepcionar os desafios locais, diagnosticando a realidade do município e realizando o planejamento e o detalhamento das intervenções necessárias para a produção da política.

Do ponto de vista das diferenças regionais e geográficas e da proximidade com as famílias, de fato é o município que melhor pode diagnosticar a realidade local para identificar a hierarquização das famílias beneficiárias, porém os critérios já estão pré-definidos e o município apenas faz o enquadramento.

Em suma, o federalismo que temos no Brasil é do tipo cooperativo, o governo federal entretanto, tem um papel muito mais ativo do que o previsto na constituição. No caso da habitação o município ficou por um tempo um pouco isolado. A partir do governo Lula, a política nacional de habitação traçada veio com o propósito de rearticular os entes federativos e realizar uma gestão compartilhada. Na prática, embora o gestor e alguns técnicos pensem de modo diferente, o que se percebe é uma política indutora, que acaba ditando para o município o que ele deve fazer.

Um aspecto a ser destacado sobre a política de habitação no município de Vitória, é quanto aos projetos previstos na Lei 6592/2006 que ainda não foram implementados. Um deles é a disponibilização de unidades habitacionais já existentes no município. A prefeitura fica autorizada perante a lei a adquirir imóveis que se encontram ociosos, estejam subutilizados, ou que estejam ocupados por famílias de baixa renda com pagamento de aluguéis, que compromete mais de 40 % da renda familiar (VITÓRIA, 2006).

Outro projeto que aguarda implementação é o acesso ao crédito construtivo, que visa atender as demandas por reformas e/ ou ampliação de unidades habitacionais. Neste caso, a lei 6592/2006 preconiza que o município com recursos próprios ou em parceria com outras instituições, pode desenvolver projetos que viabilizem o acesso ao crédito construtivo principalmente para famílias que residam em imóvel, total ou parcialmente, construído com material adequado a construção, que residam em áreas com regularidade fundiária ou passíveis de regularização, cuja ocupação esteja consolidada por mais de 05 anos. Além da parceria com instituições financeiras, para viabilizar a regularização construtiva, no caso das autoconstruções, a lei também possibilita ao município firmar convênios com entidades, a fim de que sejam disponibilizados, aos beneficiários, gratuitamente ou a baixo custo, responsáveis técnicos pelo projetos e execução da obra (VITÓRIA, 2006).

Para as famílias que residem em imóveis que apresentem instabilidade de estrutura e/ ou insalubridade ou que estejam submetidas a riscos geológicos de que determinem a remoção temporária ou definitiva, a fim de resguardar o direito à vida, a política de habitação no município de Vitória prevê o atendimento através de três projetos: o Bolsa Moradia, Auxílio Moradia e o Auxílio Reforma. Dentre estes apenas o Bolsa Moradia está efetivamente implementado, mas ainda não dá conta de atender a toda a demanda reprimida do município. Trata-se de um projeto emergencial e temporário, no qual é disponibilizado o acesso à moradia segura, mediante a concessão de subsídio parcial ou integral para viabilizar a locação de imóvel residencial em casos de famílias submetidas aos riscos descritos acima e que estejam sendo beneficiadas por projeto de reassentamento municipal ou que sejam vítimas de catástrofes ou situações de calamidade pública (VITÓRIA, 2006).

O Auxílio Moradia prevê a aquisição de unidade habitacional, em qualquer município do estado do Espírito Santo, para famílias que residem em imóveis com risco estrutural e/ ou geológico grave, inseridos em áreas de risco ou de interesse ambiental. Semelhante a este projeto, o município conta também com o Programa Bônus Moradia, cujo valor máximo fixado para aquisição da moradia é de R\$30.000,00 (trinta mil reais), porém este projeto é restrito para as áreas de intervenção do Projeto Terra e o primeiro abrange o município como um todo. Estes benefícios, após 05 anos de aprovação começa a ser implementado, de forma ainda lenta, enfrentando o desafio da burocratização da administração pública (VITÓRIA, 2006).

O auxílio reforma, como o próprio nome sugere prevê a viabilização de reforma de imóveis insalubres ou com risco estrutural grave e que não estejam em áreas de interesse ambiental ou apresentem riscos geológicos graves. O valor estabelecido pela lei 6592/2006 é de R\$5.000,00 (cinco mil reais) que deverão ser destinado obrigatoriamente para o a aquisição de material e construção e pagamento de mão-de-obra. Este benefício ainda não saiu do papel (VITÓRIA, 2006).

Podemos concluir que a política municipal de habitação no município de Vitória está estruturada para atender, via poder público a população que possui renda menor que três salários mínimos. O mercado tem atendido as demandas dos que ganham acima de dez salários mínimos. Logo, constatamos que ainda não existe uma política efetiva para as famílias que estão numa situação intermediária. A prefeitura, apesar de compreender a necessidade, não tem implementado hoje uma programa de assessoramento técnico para

atender as autoconstruções, por exemplo. E via mercado, o município hoje conta com apenas um empreendimento, que prevê subsídio do Programa Minha Casa Minha Vida.

E o que fica da trajetória da política de habitação dentro do contexto de cidade dividida? As estratégias de união que tem sido apresentada permitem-na por meio da transformação das cidades em mercadoria. Entretanto, a idéia do direito a uma cidade para todos, vai na contramão desta concepção mercantil e que associada a pobreza e a marginalização sempre vão conspirar contra o direito à cidade, como afirma Moreno (2010). Ainda que territorialmente a cidade esteja entrecruzada por várias relações que são estabelecidas no espaço urbano, ou seja, apresenta proximidades entre ricos e pobres, socialmente falando a cidade ainda concentra dois mundos intransponíveis, que abrigam interesses difusos: os que possuem recursos e acessam oportunidades e serviços, e os que empobrecem cada vez mais e estão fora dos serviços públicos.

O grande desafio é a concretização de um modelo de cidade que atenda aos interesses dos seus moradores e não do capital e do lucro. Temos uma política de habitação preocupada em assegurar o direito à cidade, mas o que permanece é uma cidade que ainda é muito mais voltada para os interesses do mercado, da habitação como mercadoria, e não como um direito. Embora saibamos que esse modelo de cidade só será possível num mundo não capitalista.

Outra coisa a considerar aqui é acerca do papel do CMHIS diante das ações espontâneas valorizadas pelos movimentos sociais. Porque o MNLM é um movimento em que as ações espontâneas, diretas, de insatisfação, de reivindicação, de manifestação, são as mais importantes.

A preocupação é com essa instância de formulação política, que está fazendo com que a política seja de fato voltada para atender as necessidades habitacionais dos mais pobres. Observa-se no discurso, no ambiente do conselho, e no próprio Estatuto das Cidades, a percepção de uma política que vai na perspectiva do direito, de caráter universalista. Também observa-se uma concepção de cidade com o mesmo caráter, porém, a operacionalização desta política, ou seja, a forma como o governo federal e municipal a tem conduzido está indo na direção de focalizar. E o CMHIS tem sido útil, porque na medida em que contém e disciplina as ações dos movimentos sociais, estes vão se conformando com o que é possível obter.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas, que já tem a forma do nosso corpo, e esquecer os nossos caminhos, que nos levam sempre aos mesmos lugares. É o tempo da travessia: e, se não ousarmos fazê-la, teremos ficado, para sempre, à margem de nós mesmos (Fernando Pessoa).

A principal preocupação deste estudo foi compreender como a população tem participado do processo de formulação e implementação da política habitacional no município de Vitória/ES. A partir deste objetivo, traçamos um percurso científico em busca de conhecer como a população tem ocupado os espaços de discussão/ formulação da política de habitação, caracterizar de que maneira a população vem interferindo na política municipal de habitação, identificar os limites e desafios da participação social na formulação da política de habitação e quais interesses são atendidos no processo de formulação da política habitacional.

A nossa intenção foi contribuir para uma reflexão acerca das diferentes variáveis que envolvem o debate e a disputa em torno dos sentidos da democracia dentro do recorte da política de habitação. Então, antes de tudo recorreremos ao debate teórico da questão urbana e ao resgate histórico da trajetória da política de habitação no Brasil.

Mostramos que o processo de urbanização no Brasil é marcado, sobretudo pelas péssimas condições habitacionais, pelo encarecimento do preço da moradia e pela segregação espacial das classes e camadas sociais. No caso do Brasil, a história mostra que as tentativas de solucionar o problema da moradia não atingem a população desprovida de renda suficiente para adquirir uma moradia. Atendendo aos apelos do mercado, as oportunidades de aquisição de moradia digna ficam restritas apenas à parcela da população que pode pagar o preço exigido (RIBEIRO E PECHMAN, 1985).

Iniciamos com a abordagem da questão do direito à moradia a partir das mudanças ocorridas no espaço urbano, tendo o processo de urbanização como o seu principal vetor de transformação. Vimos que o urbano no modo de produção capitalista serve de espaço de reprodução do capital e da luta de classes. Inserida em um contexto econômico e social, no qual as contradições da sociedade capitalista estão presentes. A moradia é vista como uma das estratégias utilizadas para garantia da reprodução social e da força de trabalho. O crescimento das cidades, fruto do processo de industrialização, provoca o agravamento dos problemas sociais ligados à questão habitacional: crescimento demográfico, a aglomeração nos centros urbanos, a valorização do solo urbano (da terra), a segregação social e espacial, entre outros (GONÇALVES, 2000). O resultado disso foi o adensamento profundo das cidades, no qual a classe trabalhadora, segregada para a periferia, passou a ocupar

irregularmente áreas de risco e de proteção ambiental. A fim de conter o adensamento, Silva sinaliza que a política exercida nestas áreas historicamente tem sido “uma política de controle e de exclusão, ora com um colorido populista, ora marcada por forte repressão” (SILVA, 1989 p. 35) e que estas políticas mudam com a conjuntura política.

Recorremos a uma periodização histórica e mostramos as principais medidas de intervenção do Estado brasileiro no que se refere à questão da moradia popular. Apreendendo sobre o conteúdo das políticas implementadas, vimos que os primeiros passos de uma intervenção habitacional no Brasil remontam a virada do século XIX para o século XX. A política neste período possuía um caráter higienista.

A partir da Constituição de 1988 uma série de medidas foi tomada no sentido de garantir o direito à cidade e, conseqüentemente, o direito à moradia. Ressalta-se que este não foi um processo linear, no entanto, fortaleceu o direito à cidade como componente estratégico da reforma urbana (SAULE JUNIOR, 2008). Um marco legal importante para a questão urbana no Brasil veio somente treze anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que foi a aprovação do Estatuto da Cidade, dispositivo legal nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001).

No plano intelectual e da luta política, a década de 80 foi marcada pela luta pelo direito à moradia no contexto do movimento em prol da reforma urbana. Entretanto, esta década foi marcada também pela crise de um determinado modelo de Estado, o Estado desenvolvimentista intervencionista. A luta dos movimentos populares pela Reforma Urbana consegue inscrever na Constituição Federal de 1988 um capítulo sobre a Política Urbana, contendo dois artigos (GONÇALVES, 2000).

Este marco legal, preconiza que a moradia digna deva ser garantida por meio de políticas públicas, orientadas pelo princípio da gestão democrática, regulamentada pelo Estatuto das Cidades. Assim a participação social torna-se o elemento essencial para que haja sucesso tanto na implementação dos serviços e obras quanto na manutenção do investimento aplicado, ou mesmo para a potencialização das ações já existentes. Mas por outro lado a participação social é fundamental para que as pessoas sintam-se sujeitos do processo, garantindo prioridade de atendimento dos interesses da parcela da população alvo da política de habitação.

A gestão da política precisa ser feita de forma que priorize os setores mais carentes, governando de forma universalizada, no sentido de que as demandas e as necessidades populares sejam efetivamente atendidas. A garantia do direito à cidade está atrelada a instrumentos de política urbana que legitimem verdadeiramente a vontade popular. Deste modo, a prerrogativa da participação faz parte do modelo de organização político

administrativo da república federativa do Brasil definido na Constituição de 1988, incluindo os municípios como membros da federação.

Entendemos que para mostrar a necessidade da moradia digna como uma importante expressão da questão social no Brasil, foi preciso considerá-la a partir do ângulo de sua vinculação com a democracia, com os direitos dela decorrentes e com a participação popular, contemplados na Política Nacional de Habitação. Esta arena incorpora em seu interior a conquista de direitos e de espaços para participação de alguns segmentos nas decisões da Política. Associa diversos interesses comerciais e diversos atores, como os governos (nas três instâncias), a mídia, as Organizações não-governamentais (ONGs), a opinião pública e as atividades relacionadas, os cidadãos em geral, a comunidade científica, dentre outros, no debate e na implementação de suas ações.

No município de Vitória/ ES a experiência de participação popular como política concreta, possibilitando o envolvimento efetivo da população na gestão pública, se torna evidente no início da primeira gestão petista em 1989. A vitória do PT em vários municípios do País e especialmente nos importantes centros urbanos, de peso político e econômico, como São Paulo e Porto Alegre, incluindo Vitória, apontava para necessidade de mudanças na correlação de forças no cenário político brasileiro. É um momento de abertura dos canais de comunicação com a sociedade, bem como de sua participação na gestão da política, significando uma possibilidade de ampliação e democratização do controle social das políticas públicas (AFONSO E FERRAZ, 1997).

A análise revelou a existência de distinções profundas entre dois modelos de democracia, que concebem a participação de modo distinto: o modelo representativo e o democrático-participativo. Para saber para qual direção a participação aponta foi necessário antes de tudo compreender cada modelo. Vimos que o que de fato define a participação é exatamente a modalidade de democracia. Todo este debate esteve contextualizado pela questão urbana.

Assim, mostramos que no modelo representativo, a participação se faz via representação, ou seja, acontece de forma indireta, onde há um controle maior da participação, por ser mais restrita, mais elitista, cujo objetivo é diminuir os conflitos. O modelo democrático-participativo é marcado pelo aprofundamento e radicalização da democracia. A participação é vista de forma ampliada e orientada para uma maior publicização do Estado no sentido de garantia dos direitos de cidadania (DAGNINO, 2006).

Apontamos que há possibilidades de ações complementares entre a democracia participativa e democracia representativa, pois de acordo com Nogueira (2005) no contexto

da gestão democrático participativa, a democracia é legítima em si mesma, mas a sua operacionalização será diversificada, conforme a sua abrangência. Em âmbito nacional, por exemplo, ela será mais restrita. Logo, em âmbito regional ou local, a participação terá mais efetividade, pois a população estará mais próxima das instâncias de decisão política, permitindo maior incidência da população nas decisões governamentais e na formulação e implementação de políticas públicas. Portanto, apreendemos com Silva (2003) que o significado da participação levará em conta o contexto político, o formato institucional, os compromissos firmados e os agentes políticos que a encaminham. Nesse caso será preciso que o modelo de participação esteja articulado com um projeto societário distinto do neoliberal, senão os movimentos sociais e sindicais ficarão mais frágeis diante das investidas ideológicas e políticas.

No processo de redemocratização do Brasil é que se aprofundou o debate da descentralização. Mostramos que isso provocou uma mudança no redesenho do seu sistema federativo que apontou um caminho para a descentralização e fortalecimento da capacidade decisória das instâncias subnacionais (ALMEIDA, 1995). Essa discussão da descentralização encontra-se no contexto de disputa entre os dois projetos políticos presentes na sociedade brasileira: o democrático participativo e o projeto neoliberal, dando-lhe formato e objetivos diferentes. A descentralização é concebida como estratégia fundamental para assegurar a efetivação do projeto democrático participativo significando mais autonomia para as instâncias municipais e estaduais, permitindo uma maior proximidade entre população e Estado ou entre as organizações da sociedade civil e do Estado.

Assim, a ampliação dos espaços públicos permitiria democratizar não apenas a relação Estado e Sociedade, mas também a relação entre os próprios atores da sociedade, porque setores que nunca dialogaram com representantes das classes populares ou mesmo que nunca tiveram que submeter suas prioridades aos interesses deste segmento da sociedade, sentam na mesma mesa com estes setores para a tomada de decisões políticas.

Este é o ideal de democracia participativa, e para os que defendem o projeto democrático participativo, a descentralização tornaria possível uma maior democratização do governo local, dada a forte associação entre descentralização e processo participativo, o que inevitavelmente fortaleceria o poder decisório das instâncias locais. Entretanto, vimos e apreendemos com Neves (2008) que nem sempre a descentralização significa maior democracia, pois não é sempre que o processo de partilhar o poder e as decisões públicas com a população chega aos municípios. Cohn (2002) reforça este argumento, mostrando

que o processo de descentralização da política brasileira, redefiniu as funções exercidas pelas distintas esferas de poder. A partir então da crescente omissão do poder central, os resultados foram muitas iniciativas de governos estaduais e municipais, sobretudo nas capitais.

A habitação, como vimos com Almeida (1995), representou o caso exemplar de descentralização por ausência, marcante nas décadas de 1980 e 1990. Segundo a autora a política esteve centralizada por mais de 20 anos. As mudanças ocorridas nesta política, dentro do contexto de descentralização político administrativa, ocorreram por meio de uma progressiva desarticulação da esfera federal, inclusive no repasse de recursos. Assim, os estados e municípios passam a assumir as responsabilidades com a questão habitacional de forma autônoma, isso motivado pela importância da moradia popular para as camadas mais pobres da população e pelo inequívoco rendimento eleitoral que obteriam com estes investimentos.

Trazendo a questão da participação para o debate da descentralização, apontamos algumas contribuições de Moroni (2009) que serviram como ponto de partida para compreensão de forma ampliada a relação entre elas: primeiro que existem outras formas de participação institucionalizadas ou não, demonstrando que a democracia participativa não se restringe ao sistema descentralizado e participativo. Segundo que a concepção de um sistema descentralizado e participativo escapa aos tradicionais mecanismos políticos de decisão e legitimação. Terceiro que a estratégia de descentralização construída pela sociedade civil do campo democrático e popular não está esgotada.

Isso quer dizer que não podemos pensar a participação democrática como uma panacéia para a ampliação e o aprofundamento da democracia, uma vez que a compreensão de participação será diferente de acordo com o modelo de democracia que orienta a ação tanto de atores governamentais quanto das organizações da sociedade civil. Também não podemos perder de vista o caráter hegemônico do modelo representativo elitista.

Todo esse reordenamento institucional e o processo constituinte no país foram resultados dos movimentos de resistência à ditadura e de luta pela democracia política social. Diante disso demonstramos que os movimentos sociais tiveram um papel fundamental no processo de redemocratização, especialmente os movimentos sociais urbanos, sobretudo, os movimentos de luta pela moradia presentes no cenário político da sociedade brasileira e que protagonizaram, juntamente com outros movimentos sociais, a luta por melhores condições de vida e pela construção do projeto democrático participativo no Brasil. Entretanto, ainda é preciso avançar no sentido da organização e mobilização da sociedade para o

enfrentamento da questão da moradia hoje no Brasil, pois as decisões políticas são tomadas dentro de espaços institucionais de participação popular.

Ao pensarmos sobre a questão urbana e a relacionarmos com o debate da participação popular, observamos o enfrentamento de alguns limites políticos e institucionais para a efetivação do projeto democrático participativo. Estes limites, seguindo a lógica capitalista, inviabiliza a vida nas cidades. Por isso, há uma defesa de que os movimentos sociais extrapolem o espaço institucional, pois estes existem muito antes da criação destes espaços. Movimentos sociais devem ser no sentido de priorizar a sua capacidade de autoorganização e de mobilização para a defesa de suas bandeiras de lutas para além dos espaços públicos.

Fica posto aqui o grande desafio da dinâmica representativa dos Conselhos a ser enfrentado por esses movimentos e organizações. Isto porque, estes novos espaços de representação, expressão, tematização das questões sociais, formulação e disputa configurado pelos conselhos, sob a égide neoliberal, foram reconfigurados de modo a conter as mobilizações e o ímpeto para a participação de boa parte desses movimentos, pois estes passam a sobrecarregar os seus membros e suas lideranças com responsabilidades na representação dos seus movimentos e entidades nos espaços de participação, exigindo-lhes capacitação técnica para o acompanhamento da discussão dos temas postos em pauta. Então, o duplo desafio imposto aos movimentos sociais nesta direção, é a manutenção da organização e mobilização das suas bases societárias ao mesmo tempo em que precisam estar presentes e intervir nesses espaços (FERRAZ, 2005)

Outro destaque importante foi a busca na história pelas origens e pela evolução da urbanização da cidade de Vitória que permitiu compreender a construção da política de habitação no município e o envolvimento da população neste processo, bem como as implicações para a participação democrática.

Enfatizamos este resgate histórico, discorrendo sobre os processo de urbanização da cidade de Vitória, a partir do seu segundo ciclo de desenvolvimento. Descrevemos as mudanças profundas na economia e na política do estado do Espírito Santo, particularizando a realidade de Vitória. Destacamos os principais elementos desta evolução que influenciaram na organização dos movimentos populares e na construção de uma política de habitação, descrevendo as intervenções do Estado no sentido de impulsionar essas mudanças e de lidar, posteriormente, com os problemas sociais e ambientais gerados.

Visando compreender atuais processos de participação popular nos canais instituídos para definição da política municipal de habitação, foi necessário refazer a trajetória do movimento

popular em Vitória, compreendendo as características do movimento popular e sua historicidade, a partir especialmente, dos impactos causados pelo acelerado processo de mudança na economia do Espírito Santo. Isso nos permitiu uma melhor compreensão do modo como hoje os canais de participação e articulação entre o Estado e sociedade civil são ocupados por este movimento.

Observamos que a constituição dos movimentos de bairros em Vitória se deu a partir do poder público ou por interferência direta deste, criando associações onde estas não existiam. A legitimidade das lideranças estava condicionada muito mais à sua capacidade de manter um bom relacionamento com o poder público, objetivando obter bens e melhorias para o bairro, do que ao potencial mobilizador dos representados (AFONSO E FERRAZ, 1997).

O poder público deu respostas à ocupação desordenada do município. E foi justamente neste contexto que ocorreu a evolução da política de Habitação no Município. Assim, buscamos conhecer o processo de formulação de leis que prevêm intervenções habitacionais nas áreas afetadas e no município como um todo.

Identificamos que a trajetória histórica destas ações está relacionada à trajetória da participação popular no município de Vitória. Compreendemos que a organização do movimento popular no sentido de reivindicar a intervenção do poder público para o enfrentamento dos problemas urbanos, nos levou a observar que desde as primeiras intervenções no campo da habitação no município de Vitória valorizava-se a participação popular na implementação das ações. Isto significa que a construção de uma política habitacional no município de Vitória vivenciou ora uma participação que era valorizada apenas para o momento da execução, ora para o momento da decisão da política.

Vimos que inicialmente a população era acionada apenas no momento da execução, mas ao longo do tempo, começou a se fazer presente nos espaços decisórios, por meio da pressão popular e, ao final da década de 1980, temos a aprovação da Constituição de 1988, que dentre outros direitos, garante a moradia digna enquanto política pública, permeada pelo princípio da gestão democrática, legitimado pelo Estatuto das Cidades, aprovado em 2001. Assim, a participação social tornou-se elemento essencial para o sucesso tanto na implementação dos serviços e obras quanto na manutenção do investimento aplicado, ou mesmo para a potencialização das ações já existentes.

A partir do início dos anos 1990, com a introdução das primeiras medidas de caráter neoliberal adotadas por Fernando Collor de Melo, presidente eleito na primeira eleição direta pós democratização, mudanças se processaram na economia e na política afetando os

movimentos sociais em suas bandeiras e organizações. O desemprego, o aumento da pobreza urbana e a administração dos investimentos do Estado em políticas sociais agravaram os problemas urbanos e fortaleceram a necessidade e o movimento por uma “reforma urbana”.

É dentro deste complexo cenário nacional que constatamos o agravamento da problemática da questão habitacional no Espírito Santo. No caso de Vitória, o que se observou na trajetória da política de habitação do município, no que se refere às respostas do poder público a esta questão é que as intervenções ora eram realizadas atendendo a demandas locais, restritas as famílias localizadas em áreas de risco geológico ou de interesse ambiental, ora eram realizadas no âmbito global, na perspectiva de integrar diversas ações de várias áreas específicas, gerenciadas pelo Projeto Terra até a criação da Secretaria Especial de Habitação em 2002. As áreas de intervenção do Projeto Terra foram mapeadas e delimitadas em Poligonais que podem integrar um ou mais bairros dependendo da situação físico-geográfica (VITÓRIA, 2003a).

Para atender à necessidade de instituição de um órgão responsável pela gestão e implementação de uma Política Habitacional que desse um caráter permanente ao desenvolvimento de ações habitacionais e de Regularização Fundiária no município de Vitória, a Prefeitura aprova em 30 de dezembro de 2002 a Política Municipal de Habitação através da **Lei nº. 5.823**, que instituiu a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), responsável pela gestão e implementação da Política Habitacional na capital, fixando diretrizes e normas da Política Municipal de Habitação (PMH). Esta mesma lei criou o **Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS)** para que seja viabilizada a gestão partilhada dessa Política. Estes instrumentos legais significou a consolidação das ações na área habitacional, assegurando sua continuidade em administrações futuras, bem como a institucionalização do envolvimento e da participação da sociedade civil organizada (VITÓRIA, 2003a).

Verificamos que atualmente a política de habitação no município de Vitória, está consolidada no que se refere à regulamentação jurídica. Verificamos também que outra legislação compõe a referida política. Trata-se da lei nº 6967/2008, sancionada em 2007, que institui, no âmbito do Projeto Terra, o Programa Habitacional de Interesse Social.

Apresentados os resultados do levantamento bibliográfico, percebemos a evolução e o avanço na concretização da política de habitação no município de Vitória. Dentro deste contexto acreditamos que a trajetória dos movimentos sociais urbanos teve um papel

preponderante na construção desta política no país. Buscamos então investigar como esta participação se processou no âmbito do município de Vitória.

Os dados deste trabalho apontam quanto a particularidade do CMHIS em Vitória que este conselho obedece ao critério de paridade entre os representantes do poder público municipal, os membros eleitos pela população determinado pela legislação e pelas entidades da sociedade civil, assegurando o mesmo peso do voto. Ressaltamos com estes dados o debate acerca do princípio da igualdade de condições, que vai além da garantia da paridade. Comprovando este desigual acesso à informação, a leitura das atas do CMHIS e a fala dos conselheiros mostraram que na maior parte das deliberações do conselho, os conselheiros não recebiam previamente informações ou cópia dos documentos necessários para se prepararem para a tomada de decisão.

Observando mais de perto os dados em cada gestão do conselho separadamente, identificamos que na primeira gestão o quantitativo da frequência dos membros titulares e suplentes, tanto poder público, quanto da sociedade civil, quase se igualou.

Na segunda gestão, o que os dados revelam é uma predominância da participação dos membros titulares apenas da sociedade civil, com uma sobreposição dos titulares do poder público. Um destaque a ser feito desta gestão é que comparando o quantitativo de participação entre os representantes do poder público, observa-se a presença majoritária dos suplentes em relação aos titulares. Na terceira gestão, observamos uma frequência equilibrada entre os membros titulares e suplentes do poder público e da sociedade civil.

Com exceção da segunda gestão, os dados mostram que há regularidade na frequência entre membros titulares e suplentes. Podemos aferir que esta regularidade indica que a continuidade ou a capacidade de acompanhar os processos decisórios, não fica comprometida.

Percebemos, a partir das legislações, que ao mesmo tempo em que o conselho tem caráter deliberativo ele também atuou como órgão consultivo, na medida em que a decisão final acerca dos programas e projetos é do gestor. Esse dado aponta que as decisões irão depender da vontade política em partilhar poder.

Destacamos aqui certa ambigüidade entre o caráter consultivo e o caráter deliberativo do CMHIS. Legalmente o conselho é uma instância deliberativa, mas, na medida em que as decisões finais sobre os projetos e programas são prerrogativas do gestor, ouvido o conselho, este se transforma em órgão consultivo e de assessoria. Assim, o respeito às decisões tomadas pelo conselho dependerá da capacidade política e vontade do gestor de

partilhar poder com as organizações da sociedade civil, representantes da população local. Essa ambigüidade em relação ao poder deliberativo do conselho torna possível aos gestores tomar decisões à revelia das deliberações do órgão, ouvindo apenas o seu corpo técnico ou atento a manifestações de posições e interesses não colocados no conselho.

Diante disso nos remetemos às seguintes questões: esta instância realmente permite uma partilha efetiva de poder? É uma instância que cumpre o papel de dar um pouco mais de transparência às decisões que dizem respeito à política de habitação?

O que percebemos, a partir da leitura das atas, é que os assuntos pautados, embora se referissem aos interesses da população que mais necessitava da política, atendiam as necessidades específicas de comunidades das regionais do município. Os representantes de cada região administrativa mostravam-se solidários com as demandas do município como um todo, mas se concentravam na defesa das necessidades de sua base societária que, em geral, eram queixas relativas à demora no recebimento da moradia, não inclusão de determinadas famílias nos programas habitacionais, questionamento quanto ao cumprimento de prazos, pendências de obras mal acabadas, falta de articulação com as lideranças comunitárias, solicitação de reuniões comunitárias.

Em geral observa-se a presença majoritária da sociedade civil nas reuniões realizadas pelo CMHIS. Porém, a participação das entidades, representantes da sociedade civil, como o CREA e o MNLM configurou-se em um número bem menor que os demais representantes.

A análise do processo de elaboração do plano local de habitação e regularização fundiária de interesse social revela três dados importantes: primeiro, o objetivo principal era atender uma prerrogativa legal, garantindo para o município um instrumento de gestão, obrigatório para o repasse de recursos pelo governo federal; segundo, é que, apesar deste tema ter sido o segundo mais debatido nas reuniões do CMHIS, garantindo-se, inclusive, uma reunião extraordinária somente para tratar de esclarecimentos acerca do plano de trabalho da empresa que iria desenvolver esta atividade, os conselheiros entrevistados apontaram um conhecimento restrito tanto do processo de elaboração quanto do documento final e terceiro, o grupo que acompanhou a elaboração do plano era composto, majoritariamente, por representantes do poder público, restringindo as possibilidades de intervenção dos representantes da sociedade civil na formulação do plano. Neste sentido, o pouco conhecimento apresentado pelos conselheiros tanto do processo quanto do documento final, pode ser explicado por essa restrição ao envolvimento dos representantes da sociedade civil no processo.

A partir desses elementos que caracterizam o CMHIS, considerados até este momento, aprofundamos a análise no sentido de ampliar o entendimento acerca das diferentes concepções, posições e contradições presentes no processo de formulação da política de habitação no município de Vitória, que teve como lócus de debate e definição o espaço do conselho.

Digno de nota também é que o CMHIS tem representado um espaço de diálogo, onde há a oportunidade e a liberdade para o debate, troca de idéias e, sobretudo, um local onde a população tem voz. Observamos também a afirmação de que a participação no CMHIS tem crescido e contribuído significativamente para que as deliberações atendam aos interesses de quem realmente precisa e que não teria acesso à moradia se não fosse através da política pública. Entretanto, percebemos que esta afirmação é feita a partir do discurso formal do que se espera do exercício do controle social, garantido por lei, pois remete a elementos legais da função de um conselho gestor e em particular do CMHIS, ao seu caráter deliberativo, a composição paritária e ao processo de seleção dos representantes.

No que se refere à participação, compreendemos que sua efetividade passa pela forma como o conselheiro é envolvido com a dinâmica operacional do CMHIS. Confirmamos que os conselheiros recebiam as convocatórias e as pautas das reuniões com a antecedência necessária.

No CMHIS, as diferentes situações habitacionais da população no município de Vitória são levadas ao conhecimento do conselho através dos seus representantes. O papel do conselho então é conter as manifestações da população, pois as demandas da população são conhecidas pelo poder público via representante no conselho, fortalecendo a perspectiva da participação no modelo representativo.

Identificamos o comprometimento dos conselheiros com o repasse para a base do que foi deliberado no conselho. No entanto, em algumas situações constatou-se um desinteresse por parte da população em acompanhar ou mesmo monitorar a participação de seus eleitos. Vale ressaltar que esta omissão da população nem sempre pode ser avaliada apenas negativamente. Vivemos em uma sociedade onde as pessoas tendem a se preocupar mais com o seu cotidiano, com seus problemas pessoais do que com a vida coletiva. E por isso ela delega para outras pessoas pensarem e se preocuparem com a vida coletiva, ocupando os espaços públicos e tomando as decisões por ela.

Em outras situações as deliberações do CMHIS foram repassadas para diretorias de associações de moradores que tinham a responsabilidade de repassar as informações ou mesmo fomentar o debate com a base.

O predomínio de uma relação que reproduz o modelo representativo tradicional e seus problemas também foi revelado nesta pesquisa. Nesse modelo há um distanciamento e uma autonomia quase absoluta do eleito em relação aos seus eleitores, uma desconexão quase total. Neste sentido, a relação entre representantes e representados no CMHIS não tem sido capaz de inovar esse processo, reproduzindo os problemas da representação do modelo democrático-representativo em vigor.

Diante de tal dinâmica percebeu-se que muitas vezes há um descrédito da população quanto à questão da participação.

Esta questão nos faz refletir sobre a necessidade de publicização da política, do significado do conselho, bem como de capacitação dos conselheiros que representam uma base social. O grande desafio do representante é que ele consiga o equilíbrio, em detrimento dos seus interesses e parâmetros individuais, agir considerando os interesses coletivos, não apenas do segmento que representa, mas de outros segmentos também. O que é questionável é o fato de você ter uma instância decisória que compete com o poder de decisão do secretário. No caso desse Conselho não compete, porque a última decisão cabe ao secretário de habitação

Um modelo mais participativo implicaria na PMV estimular uma participação que de fato envolva a população nos espaços de tomada de decisão. O que percebemos no discurso dos conselheiros quando avaliavam o processo de participação no CMHIS, é que a prefeitura adota o modelo de participação que está preconizado na legislação, ou seja, ela vocaliza que desenvolve um governo democrático participativo ou democrático popular, tendo a participação como uma bandeira, como um princípio de gestão.

Também foi observado um esforço em discutir e divulgar a política com os conselheiros, levando ao seu conhecimento as alterações feitas nas leis e criação de decretos nas reuniões. A capacitação dos conselheiros também foi valorizada como estratégia de estímulo à participação. Quanto ao horário das reuniões, que ocorreu no período vespertino, é uma questão que precisa ser repensada, pois pode dificultar a participação, já que a maioria dos conselheiros entrevistados estava envolvida em outras funções, inclusive em atividades laborativas.

Percebe-se que desde a sua criação, o CMHIS tornou-se a principal referência no que se refere à formulação da política de habitação. No que se refere ao controle social e monitoramento do Estado por parte da população, observamos nas atas e nas falas que a todo o tempo é colocado ao poder público reivindicações de implementação de projetos previstos em lei ou mesmo posicionamento da PMV em relação a necessidades

habitacionais urgentes no município, esclarecimentos quanto à aplicação e destinação de recursos, especialmente em relação a critérios de elegibilidade, inclusão de famílias em programas habitacionais, constituição de comissões e grupos de trabalho, cuja responsabilidade é acompanhar andamento de obras, acompanhar a elaboração do plano local de habitação.

Outro aspecto a ser destacado é o fato de que estar presente nos espaços de debate e discussão da política não significa efetivamente definir os rumos da cidade. Foi apontado nesse estudo, que o envolvimento da população nos processos decisórios fica restrito aos momentos para referendar propostas. Um salto qualitativo no que se refere a uma definição coletiva e plural dos rumos da cidade é ampliar o debate da política. Apenas referendar decisões já tomadas, despolitiza o processo decisório no CMHIS, contrariando o seu caráter deliberativo. A pesquisa evidenciou que o município ainda precisa avançar no sentido de um envolvimento maior da população nas deliberações das questões habitacionais.

A análise da construção da política de habitação no município de Vitória aponta que houve participação popular neste processo. Propostas, críticas, sugestões, hierarquização na destinação de recursos, foram feitas e o gestor se mostrou aberto a incorporar as demandas da população, via conselho. Esta modalidade de participação leva a concluir que o modelo de participação em vigor é uma combinação entre a democracia participativa e democracia representativa, valorizando mais as características do modelo representativo.

Buscou-se também conhecer de que forma a PMV tem estimulado a participação popular. Identificamos que foram restritos os momentos de estímulos e estratégias que procurassem envolver não apenas as lideranças, aqueles que representam a população e que ocupam esses espaços de participação, mas também que envolvessem a base desses representantes. A PMV, por mais que tenha incorporado a população em algum momento do processo de formulação e implementação da política de habitação, o modelo em vigor é o modelo que valoriza o representante, ou seja, ela vocaliza um modelo, mas o modelo que ela de fato tem usado e que pode ser identificado nas atas e nas falas é o modelo representativo.

A pesquisa revelou que o comprometimento e a assiduidade foram apontados como valores intrínsecos à participação. Como indicativo de melhor caminho para buscar o acesso a bens e serviços, fazendo com que a política pública atinja de fato a parcela da população que mais precisa dela. Estes olhares mostram que não há participação sem envolvimento de todas as partes, onde se promova o fortalecimento da organização popular no sentido de evitar que as decisões sejam tomadas de “cima para baixo”.

Observamos que ao longo de todo o processo de formulação e implementação da política de habitação no município de Vitória, a população apresentou demandas habitacionais ao conselho e à prefeitura.

Detectamos uma dificuldade em apresentar temas para as pautas do conselho com antecedência, isso indica que eles não conseguem ter bandeiras de lutas, ou mesmo um conjunto de propostas que sejam capazes de colocar antecipadamente para a reunião. Em geral, as demandas aparecem no momento da reunião ou no meio de um debate. Isso indica que o conselheiro pode não estar se preparando para este processo.

Observamos um esforço intenso dos conselheiros em acompanhar a implementação da política habitacional no município de Vitória, contribuindo diretamente com este processo. A maior parte destas demandas eram apresentada pelos representantes da população e muitas vezes movida pelo apelo da necessidade que vivenciavam no dia a dia das comunidades que representam. As demandas mais difíceis de serem atendidas eram as de inclusão em programas habitacionais, tendo em vista que se respeita a previsão de atendimento e destinação de recursos para aquela área.

Em relação aos ganhos políticos proporcionados pelo processo de participação no CMHIS de Vitória, esta pesquisa evidenciou que o maior saldo deste processo é o aprendizado. Constatamos a satisfação dos conselheiros no desempenho de sua função, especialmente porque aprenderam com o processo. Um dado interessante que aparece aqui é a racionalidade quanto aos entraves burocráticos da Secretaria de Habitação.

Apesar de ser um pensamento minoritário em relação aos outros entrevistados, isso indica a influência do discurso utilizado pela instância governamental para justificar a não realização ou a morosidade de determinadas obras. Isso faz com que o conselheiro acabe vocalizando os argumentos do poder público, para convencer a sua comunidade ou mesmo acalmá-la, utilizando o seu prestígio na relação com a comunidade.

Percebe-se aqui que o grande aprendizado é para o representante, ou seja, ele de fato passa a entender melhor o funcionamento da máquina estatal, o processo de formulação de uma política pública, de um orçamento, passa a compreender melhor o que é o Estado, começa entender mais de outros temas, domina mais as regras da política, começa a entender melhor os limites. Enfim, o grande aprendizado é pessoal.

Outro aspecto a ser destacado é o fato de que há uma preocupação da PMV em desenvolver ações que minimamente atendam às demandas que estão presentes na

comunidade. Isso significa que a prefeitura não irá atender a todas as demandas, mas apenas o que for possível atender.

O que podemos afirmar a partir desta pesquisa é que houve participação no processo de construção da política de habitação no município de Vitória. Entretanto, essa participação foi mais intensa a partir do momento em que a política começou a ser operacionalizada, ou seja, no momento em que a PMV começou a fazer o seu plano de trabalho, a tomar medidas que desse materialidade para que a política fosse implantada.

Diante dos resultados identificados, no que se refere ao modelo de democracia, podemos inferir que o que se tem então, é um processo de união dos dois modelos. É marcante a participação em que o representante tem certa autonomia para decidir, mas o fato do gestor estimular que as demandas da população sejam levantadas é um elemento importante no sentido de fortalecer a necessidade de um vínculo maior entre representantes e base societária.

Vimos que a concepção de cidade orienta opiniões e posições. Assim, discutimos o modelo e o caráter da política adotada no município de Vitória, verificando que a política tem atendido a idéia de que cidade é para todos assegurando uma concepção de cidade que atenda aos interesses e as necessidades da classe trabalhadora e não somente do capital.

Nesta direção, identificamos opiniões diversificadas em relação à concepção de cidade. Inicialmente destacamos os que apontaram a dimensão espacial e os limites geográficos, que também são elementos importantes na definição de cidade. O estado em que se encontram hoje as grandes cidades, especialmente a cidade de Vitória, é fruto de um acelerado crescimento urbano, desencadeado pelo rápido processo de industrialização, intensificado a partir da década de 1960, que transformou sua paisagem, trazendo juntamente com isso uma série de problemas e desafios para a governança pública. A atração dos centros político e econômico, incentivado pelo próprio Estado, trouxe para o cenário da cidade dentre outras questões, áreas adensadas e desprovidas de infra-estrutura adequada para a habitação

A dimensão política também apareceu nas falas dos entrevistados. Apesar de naturalmente pensarmos as cidades a partir de critérios físicos, é fundamental antes de qualquer coisa, pensar a constituição das cidades a partir das pessoas. A constituição de um espaço habitado, com todos os elementos que se concentram nele, depende da ação humana, para pensar e decidir sobre a sua ocupação, seu planejamento ou a falta dele, e neste caso criar soluções para os problemas provocados pela ausência de planejamento. A cidade é feita de pessoas e existe para as pessoas, sem elas a cidade perde a sua função precípua. A

pesquisa confirma esta questão e atribuem à cidade a responsabilidade por criar soluções políticas para os problemas urbanos, a partir da sua função de comando, pois é na cidade que as decisões que dizem respeito à vida coletiva são tomadas:

Identificamos também uma valorização da cidade como o lugar de vida e exercício da cidadania. Um lugar onde tudo acontece, onde as pessoas se agrupam, sobretudo para habitar, conviver coletivamente, ter oportunidades e realizar sonhos. Enfim, o grande atrativo da cidade, seja no plano simbólico ou não, está ligado à possibilidade de viver dignamente, de ter uma existência, ser alguém.

Por outro lado observamos uma compreensão da cidade como um lugar onde as decisões que afetam a nossa vida são tomadas e não necessariamente um lugar somente para atender as necessidades humanas, ou seja, a compreensão da cidade como lócus político. A cidade, a partir exatamente do momento em que os trabalhadores se inserem na cena pública e que os direitos sociais são conquistados, e neste caso o direito à moradia, o direito a viver bem na cidade, a cidade passa a atender a estas duas necessidades: as necessidades do capital e as necessidades dos trabalhadores.

Assim, inferimos que a cidade assume uma dupla função: para o capital a cidade representa o lócus do mercado, da mão-de-obra e das possibilidades de circulação das mercadorias; para o cidadão comum e para o trabalhador, a cidade é o espaço para a sua reprodução em todos os sentidos, sobretudo, no acesso a todos os bens, a tudo que considera importante para sua existência como pessoa, como cidadão.

Neste contexto da sociedade capitalista, em que a lógica do lucro e do mercado impera a Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, o Estatuto das Cidades estabeleceram o princípio da função social da cidade. Este princípio fundamenta o novo papel da cidade, o que significa que os interesses coletivos devem sobrepor aos interesses individuais. Nesta lógica, o direito brasileiro prevê o direito à cidade na perspectiva da coletividade, em que o Estado deve assegurar a existência de uma cidade justa, humana e igualitária, para todos os habitantes, independente de classe ou posição social.

A subordinação do campo à cidade também é evidenciada nesta pesquisa. As pessoas que saíram do campo e foram para a cidade acreditavam que a cidade iria proporcionar o conforto que no campo não tem. Em resumo, podemos afirmar que a pesquisa revela uma concepção de cidade como o lugar que vai proporcionar condições para se viver bem e construir sua vida. As pessoas acreditam que a oferta do que entendem que é preciso para se viver bem, de forma organizada, tendo acesso aos direitos sociais, será possível na cidade.

Entendemos que a concepção de política de habitação influencia na forma como esta é construída e gestada. Os conselheiros entrevistados vêem a política de habitação na perspectiva do planejamento, da garantia do direito à moradia digna ou mesmo ver a casa pronta.

Um dado importantíssimo sobre a dinâmica de funcionamento do CMHIS é sobre o processo de disciplinamento do movimento em prol da moradia provocado pela legislação construída para o campo habitacional no município de Vitória. Observamos que a lei trouxe um regramento, criando dificuldades para as iniciativas deste movimento, que antes eram mais diretas e espontâneas. A instituição do CMHIS e o fato de que toda a discussão, todo o debate e, sobretudo, todas as decisões devam passar por este espaço, de fato disciplina, porque acaba obrigando o movimento a conter suas demandas, suas reivindicações, para encaminhá-las ao CMHIS, obedecendo a uma legislação que já existe, de como a política deve funcionar, ser desenvolvida e desenhada, ou seja, obriga o movimento a rever suas estratégias. A existência de um canal de interlocução e de uma legislação a ser cumprida, faz com que as respostas não venham de imediato.

Percebe-se que o conselho tem feito os conselheiros compreenderem como o Estado funciona, ao compreenderem os limites, os conselheiros acabam aceitando e incorporando esta lógica, tornam-se mais conformados, mais disciplinados e contidos, ou seja, o conselho transforma-se em um mecanismo de contenção dessas demandas, canalizando as reivindicações da população para o conselho.

Ao opinar sobre a visão da população acerca da política de habitação, os conselheiros destacaram que a população conhece pouco da política e a vê apenas como ações imediatas ou como obrigação do poder público, restritas à construção de casas, e mais particularmente focadas na moradia em risco, sem articulação com outras políticas.

A política como favor e o seu caráter restritivo também foram apontados nesta pesquisa. Podemos relacionar o caráter restritivo da política de habitação com o fato da população pensar na política prioritariamente como ações imediatas, o que não pode ser apontado categoricamente como desconhecimento. Na verdade a população sabe exatamente o que deseja, e isso para ela torna-se um direito, porque é ela quem sabe o que realmente necessita. Como a política não dá conta de atender a todos os que dela necessitam, a parcela da população que se encontra em situação de risco habitacional ou que está há algum tempo aguardando uma intervenção habitacional definitiva, não consegue esperar pelo poder público. Assim, acaba buscando por conta própria estratégias para solucionar seu problema habitacional.

O descrédito com a efetividade das intervenções habitacionais, no sentido de que estes podem não dar conta de competir com o mercado na implementação dos programas e projetos, também é uma preocupação constatada nesta pesquisa. Os dados apontam que há o desejo de ampliar o atendimento da política, no entanto ainda pautam as suas ações priorizando as situações das moradias que se encontram em risco. Para eles, os gestores reconhecem a política como direito do cidadão, mas não implementam da forma como está prevista na lei e atribui isso à não obediência às legislações ou por prevalecer os interesses do poder público, reforçando novamente aqui o caráter restritivo e seletivo da política.

O estudo foi revelando que a prefeitura não assume o seu papel de fiscalização das áreas de risco. Isso permite que a população fique livre para construir em qualquer lugar, gerando mais demanda para a política habitacional. O foco da prefeitura tem sido a habitação de interesse social, portanto o critério principal adotado para o atendimento é o socioeconômico. Isto significa que as famílias a serem priorizadas no atendimento serão as que possuem renda de 0 a 3 salários mínimos e cuja moradia se encontra em situação de risco muito alto.

Outro dado relevante é a compreensão de que a moradia somente não é suficiente para assegurar todos os demais outros direitos sociais. Isso significa que morar dignamente vai além de ter uma casa. É também assegurar o acesso a todas as outras políticas sociais.

Um problema detectado nesta pesquisa é o relacionado à autoconstrução, A população constrói as suas casas sem planejamento, sem assessoria técnica. Mesmo com todo o avanço em termos de evolução da política no Brasil e em Vitória, mesmo com toda a produção habitacional que já ocorreu até aqui, ainda assim não acompanha a autoconstrução. Isso significa que a população precisa de respostas mais imediatas no que se refere à política de habitação e que a política tem um ritmo que não é o das necessidades da população.

Sobre a ampliação do atendimento habitacional por parte do poder público, no sentido de produzir mais moradias, é apontado como estratégia de solução a compatibilização dos programas do governo federal, municipal com a recepção e apoio à demanda de autoconstrução.

Observamos também o reconhecimento de que o poder público precisa ampliar a produção de unidades habitacionais, assessorar o público que constrói suas próprias moradias sem acompanhamento técnico, apoiando para qualificar as edificações. Identificamos que não existe em âmbito municipal uma política de apoio a autoconstrução. Outro destaque importante é a não existência de uma política que atenda a um grupo intermediário da

população, cuja renda é maior que três salários mínimos, mas é menor que a renda necessária para ser absorvida pelo mercado imobiliário (acima de 06 salários mínimos). Esta parcela da população ficou empobrecida e não tem proteção nem do poder público e nem consegue alcançar o que é ofertado pelo mercado.

Hoje no Brasil, como vimos, está em processo a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida do governo federal, entretanto, quem mais tem sido beneficiado por este programa é o empresário do ramo da construção civil. Este programa que prevê a construção de moradias tanto para famílias de renda de 0 a 03 salários mínimos, quanto para famílias de renda de 04 a 06 salários mínimos é um modelo de política de habitação que valoriza o mercado. Esta parcela da população mais afetada, com renda menor, não está sendo ouvida e o movimento de moradia organizado tem propostas para apresentar no sentido de municiar o poder público com informações sobre as reais necessidades da população quanto à moradia.

Quanto ao caráter da Política de Habitação adotada no município de Vitória identificamos que esta começa a ser gestada de baixo pra cima, não decorrendo de nenhuma ação da esfera estadual ou federal. Vivenciando um processo de descentralização por ausência e, conseqüentemente, buscando estratégias próprias para conter os impactos causados pela urbanização nos seus morros e áreas de manguezais ocupadas pela população, a política de habitação no município surge para atender a uma demanda do Projeto Terra, que compreendia principalmente as moradias em situação de risco geológico ou estrutural.

Percebe-se então que a construção da política de habitação no município é fruto de uma demanda fundamentada na realidade local e nasce com a necessidade de realocação de famílias. A partir de 2006, com uma nova legislação, o modelo de política que passa a ser adotado para o município de Vitória, é o modelo preconizado pelo governo federal, cujas ações se articulam definitivamente aos princípios da política nacional de habitação, com ações planejadas a curto, médio e longo prazo, buscando linhas de financiamento para a produção de moradias.

Percebe-se que, de fato, o município só produziu habitações porque aderiu ao sistema nacional de habitação, pois a maior parte dos investimentos feitos no município, desde então, foi resultante do repasse de recursos do governo federal.

Atualmente o município desenvolve ações no campo da habitação abrangendo frentes diversificadas de intervenção, em função das diferentes demandas apresentadas. Estas ações estão sistematizadas nos dois programas municipais que prevêem ações no campo habitacional: o Programa “Habitar Vitória” e o Projeto “Terra Mais Igual”, as ações deste

último ultrapassam a questão da habitação, atuando em outras frentes de intervenção como a regularização fundiária, infra-estrutura e ambiental. Entretanto, suas ações abrangem apenas as áreas delimitadas pelo programa, chamadas de poligonais.

O programa Habitar Vitória prevê ações que envolvem a disponibilização de novas unidades habitacionais, o acesso a moradias já construídas, a reconstrução, o acesso ao crédito construtivo, requalificação de imóveis vazios ou subutilizados, destinando-os ao uso habitacional e retirada de famílias em situação de risco habitacional através de subsídios financeiros, seja por meio do pagamento de aluguel provisório, auxílio reforma e auxílio para aquisição de outra moradia para as famílias que não foram contempladas por nenhum programa ou projeto de reassentamento.

O caráter institucionalizado da política de habitação em Vitória é visto de uma forma bem otimista. A pesquisa mostra uma compreensão por parte de gestores e conselheiros representantes dos usuários, de que o município é o grande protagonista no levantamento das demandas locais e capaz de priorizá-las, pois os recursos repassados pelo governo federal para investimento em moradia popular não são suficientes para atender a todos os que dela necessitem. Nesta perspectiva, o município investe em moradia popular utilizando recursos próprios além dos repassados pelo governo federal através do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e outras fontes externas.

Mas até que ponto a autonomia do município fica comprometida, com o governo traçando diretrizes gerais para a implementação da política? Na opinião do gestor ao município é garantida autonomia, já que mesmo o governo federal sendo o responsável em ditar os marcos e as diretrizes para a política, ele considera a lógica local e ao governo municipal fica a responsabilidade de recepcionar os desafios locais, diagnosticando a realidade do município e realizando o planejamento e o detalhamento das intervenções necessárias para a produção da política.

Do ponto de vista das diferenças regionais e geográficas e da proximidade com as famílias, de fato é o município que melhor pode diagnosticar a realidade local para identificar a hierarquização das famílias beneficiárias, porém os critérios já estão pré-definidos e o município apenas faz o enquadramento.

Em suma, o federalismo que temos no Brasil é do tipo cooperativo, o governo federal entretanto, tem um papel muito mais ativo do que o previsto na constituição. No caso da habitação o município ficou por um tempo um pouco isolado. A partir do governo Lula, a política nacional de habitação traçada tem com o propósito de rearticular os entes federativos e realizar uma gestão compartilhada. Na prática, embora o gestor e alguns

técnicos pensem de modo diferente, o que se percebe é uma política indutora, que acaba ditando para o município o que ele deve fazer.

Um aspecto a ser destacado sobre a política de habitação no município de Vitória, é que ainda existem projetos previstos na Lei 6592/2006 que ainda não foram implementados.

Podemos concluir que a política municipal de habitação no município de Vitória está estruturada para atender, via poder público a população que possui renda menor que três salários mínimos. O mercado tem atendido as demandas dos que ganham acima de dez salários mínimos. Logo, constatamos que ainda não existe uma política efetiva para as famílias que estão numa situação intermediária. A prefeitura, apesar de compreender a necessidade, não possui implementado hoje uma programa de assessoramento técnico para atender as autoconstruções, por exemplo. E via mercado, o município hoje conta com apenas um empreendimento, que prevê subsídio do Programa Minha Casa Minha Vida.

E o que fica da trajetória da política de habitação dentro do contexto de cidade dividida? As estratégias de união que tem sido apresentada permitem a união por meio da transformação das cidades em mercadoria. Entretanto, a idéia do direito a uma cidade para todos, vai na contramão desta concepção mercantil e que associada a pobreza e a marginalização sempre vão conspirar contra o direito à cidade, como afirma Moreno (2010). Ainda que territorialmente a cidade esteja entrecruzada por várias relações que são estabelecidas no espaço urbano, ou seja, apresenta proximidades entre ricos e pobres, socialmente falando a cidade ainda concentra dois mundos intransponíveis, que abrigam interesses difusos: os que possuem recursos e acessam oportunidades e serviços, e os que empobrecem cada vez mais e estão fora dos serviços públicos.

O grande desafio é a concretização de um modelo de cidade que atenda aos interesses dos seus moradores e não do capital e do lucro. Temos uma política de habitação preocupada em assegurar o direito à cidade, mas o que permanece é uma cidade que ainda é muito mais voltada para os interesses do mercado, da habitação como mercadoria, e não como um direito. Embora saibamos que esse modelo de cidade só será possível num mundo não capitalista.

Outra coisa a considerar aqui é acerca do papel do CMHIS diante das ações espontâneas valorizadas pelos movimentos sociais. Porque o MNLN é um movimento em que as ações espontâneas, diretas, de insatisfação, de reivindicação, de manifestação, são as mais importantes.

A preocupação é com essa instância de formulação política, que está fazendo com que a política seja de fato voltada para atender e minimizar os problemas habitacionais dos mais pobres. Observa-se no discurso, no ambiente do conselho, e no próprio Estatuto das Cidades, a percepção de uma política na perspectiva do direito, de caráter universalista, uma concepção de cidade com o mesmo caráter, porém, a operacionalização desta política, ou seja, a forma como o governo federal e municipal a tem conduzido está indo na direção de focalizar. E o CMHIS tem sido útil, porque na medida em que contém e disciplina as ações dos movimentos sociais, estes vão se conformando com o que é possível obter.

Este estudo trouxe importantes apontamentos sobre a participação popular e pretende, dentre outras coisas, contribuir como subsídio para diversas gestões públicas, possibilitando que os sujeitos envolvidos nesse processo possam refletir sobre a sua participação e seu papel de agentes públicos, com vistas a construir uma agenda pública condizente com os interesses e necessidades da coletividade. Acreditamos que os resultados poderão suscitar o debate das questões levantadas com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento das políticas de habitação em implantação no município de Vitória e nos demais municípios do Espírito Santo e no Brasil como um todo.

Também acreditamos que este estudo pode de fato contribuir para a elaboração de proposições nesta área, tanto no sentido de buscar alternativas de enfrentamento desta expressão da questão social, qual seja, a necessidade de habitar dignamente, quanto no que se refere à ampliação do conhecimento acerca do potencial participativo da população. Isto no sentido de que a gestão pública deve acontecer de forma mais plural, sem o monopólio do Estado na definição das prioridades que dizem respeito à vida em sociedade.

Este trabalho não se encerra aqui. Tenho certeza que muitas questões ainda surgirão. Cabe-nos a tarefa de continuar com o compromisso permanente do aprimoramento intelectual e profissional. Neste sentido, indicamos algumas questões que poderão ser aprofundadas: a dimensão subjetiva da prática dos atores políticos envolvidos na política de habitação, ou seja, o que internamente move as suas ações; avaliação do alcance efetivo da política de habitação.

6. REFERÊNCIAS

AFONSO, M. R.; FERRAZ, A. T. R. **PODER LOCAL, DEMOCRATIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR: a experiência de Vitória** (Trabalho apresentado no XVIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu-MGAno: 1997.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. **Federalismo e Políticas Sociais**. 1995.

AMMANN, Safira Bezerra. **Ideologia do desenvolvimento de comunidade**. São Paulo: Cortez, 2003

ARRETCHE, Marta T. S **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 31 (11): 44-66.1996. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/RBCS_96.pdf>. Acesso em 22 de junho de 2010

_____. **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 14, n. 40, June 1999 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000200009&lng=en&nrm=iso>. access on 05 Sept. 2011. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091999000200009>.

ATHAYDE; V. F.; FERREIRA, F. C. de O. **Trabalho Social na Habitação: em busca da Participação Popular?** Anais do Encontro Internacional de Trabalhadores Sociais. Salvador, BA : s.n., 2008.

BEHRING, Elaine R. **Política social no capitalismo tardio**. SP: Editora Cortez, 2007.

_____. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. 2004. **MINSTERIO DAS CIDADES**. [Online] 2004. [Citado em: 10 de NOVEMBRO de 2009.] <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/politica-nacional-de-habitacao>.

_____. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Déficit Habitacional Brasil 2007**. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação - *Brasília*, [Online] 2009. [Citado em: 29 de novembro de 2009.] <http://www.cidades.gov.br/noticias/ines-magalhaes-apresenta-numeros-do-deficit-habitacional>.

_____. **Lei nº 10257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece diretrizes Grrais da política urbana e dá outras providências. [Diário da República Federativa do Brasil]. Brasília, 11 de julho de 2001 : s.n., 2001.

BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (orgs) **Política Social e Democracia**.2ª Ed. São Paulo: Cortez: Rio de Janeiro: UERJ, 2002

CAMPOS JÚNIOR, Carlos Teixeira de. **A história da construção e das transformações da CIDADE**. Vitória: Cultural-es, 2005

_____. **O novo Arrabalde**, Vitória: PMV, Secretaria Municipal de Cultural e Turismo, 1996, 250p. (algumas col.), fotos, mapas.

CARLOS, Euzinéia. Controle **Social e política redistributiva no orçamento participativo** – Vitória: EDUFES, 2007

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. Pólis Paper. **Instituto Pólis**. [Online] 1998. [Citado em: 08 de agosto de 2008.] http://www.polis.org.br/obras/arquivo_169.pdf.

CASTELLS, Manuel. 1983. **A Questão Urbana**. [trad.] Arlene CAETANO. 1. s.l. : Revisada Coleção Pensamento Crítico, 1983. Vol. 48.

CAVALCANTI, Nireu. 1989. **Construção da Urbanidade**. [A. do livro] et all Francisco WHITAKER. *Cidadão Constituinte: A saga das emendas populares*. s.l. : Paz e Terra, 1989.

COELHO, Margareth Batista Saraiva. **Gestão de Políticas Públicas com Inclusão Social no Âmbito da Prefeitura Municipal de Vitória**. 2005. 126f. Monografia (Pós Graduação Latu Sensu) – Pós Graduação em Gestão municipal de Políticas Públicas, Instituto Saber & Cidadania e Faculdades Integradas de Vitória, Vitória, 2005

COHN, Amélia. Participação social e conselhos de políticas públicas / Amélia Cohn. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 29).

_____. Os governos municipais e as políticas sociais. [A. do livro] José Antônio e Sílvio Caccia (org) SOARES E BAVA. **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo : Cortez, 2002.

CONSELHEIRO 1. Entrevista concedida à Flaviane Cristina de Oliveira Ferreira Delanos, Vitória 20 de outubro de 2010.

_____. **2**. Entrevista concedida à Flaviane Cristina de Oliveira Ferreira Delanos, Vitória 17 de janeiro de 2010.

_____. **3**. Entrevista concedida à Flaviane Cristina de Oliveira Ferreira Delanos, Vitória 20 de outubro de 2010.

_____. **4**. Entrevista concedida à Flaviane Cristina de Oliveira Ferreira Delanos, Vitória 21 de outubro de 2010.

_____. **5**. Entrevista concedida à Flaviane Cristina de Oliveira Ferreira Delanos, Vitória 22 de outubro de 2010.

_____. **6**. Entrevista concedida à Flaviane Cristina de Oliveira Ferreira Delanos, Vitória 25 de outubro de 2010.

_____. **7**. Entrevista concedida à Flaviane Cristina de Oliveira Ferreira Delanos, Vitória 26 de outubro de 2010.

_____. **8**. Entrevista concedida à Flaviane Cristina de Oliveira Ferreira Delanos, Vitória 27 de outubro de 2010.

_____. **9**. Entrevista concedida à Flaviane Cristina de Oliveira Ferreira Delanos, Vitória 20 de janeiro de 2011.

_____ **10.** Entrevista concedida à Flaviane Cristina de Oliveira Ferreira Delanos, Vitória 20 de janeiro de 2011.

_____ **11.** Entrevista concedida à Flaviane Cristina de Oliveira Ferreira Delanos, Vitória 21 janeiro de 2011.

CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (VITÓRIA – ES). **Resolução nº 1**, de 03 de Julho de 2003. Vitória, 03 de Jul. 2003

_____ **Ata da 10ª reunião**, de 15 de fevereiro de 2006. Vitória, 15 de Fev. 2006

DAGNINO, E. . (Org.) ; Alberto J. Oliveira (Org.) ; Aldo Panfichi (Org.) . **A Disputa pela construção democrática na América Latina**. S. Paulo: Paz e Terra, 2006. .

DAGNINO, E. . “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” En Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004b, pp. 95-110.

_____ . **Construção democrática, Neoliberalismo e Participação: os dilemas da confluência perversa**. Política & Sociedade, Florianópolis, v. 1, n. 5, p. 137-161, 2004a. VER AS PÁGINAS CORRETASP. 41, 42, 43,44

_____ **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, 2002. 364 páginas.

DELANOS E FERRAZ. **A configuração do urbano na sociedade capitalista**. XII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. UERJ, RJ, 2010. 01 CD.

Dicionário Enciclopédico Livre de Geociências. Disponível em: <<http://www.dicionario.pro.br/dicionario/index.php/Matac%C3%A3o>>

Disponível em: http://www.i9geo.com.br/download/comercio_exterior.pdf. Acesso em: 09 de janeiro de 2010

DURIGUETO, M. L. **Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

FERRARI, Celso. 2004. *Dicionário de Urbanismo*. 1ª Edição. São Paulo : Disal, 2004.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues O processo de adjetivação da democracia: a disputa por sentidos. In: Silva, Marta Zorzal e, (Org), BRITO JÚNIOR, Bajonas Teixeira de, (Org.). **Participação Social na gestão pública: olhares sobre as experiências de Vitória – ES**. São Paulo: Annablume, 2009.

_____. **Impactos da experiência conselheira sobre as atividades políticas e organizativas dos movimentos sociais na saúde: o caso do movimento popular de saúde de Campinas/ São Paulo**. 2005, 187 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas Universidade Estadual de Campinas, .Campinas, SP : [s.n.], 2005.

FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves; FERNANDES, Rodrigo Pieroni. **O direito constitucional à moradia e os efeitos da Emenda Constitucional 26/00**. Jus Navigandi,

Teresina, ano 5, n. 42, 1 jun. 2000. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/579>>. Acesso em: 4 set. 2011.

FIALHO, J. M. **Revista-geo**. [Online] 2010. [Citado em: 29 de maio de 2010.] <http://www.cptl.ufms.br/revista-geo/joziane.doc>.

FLEURY, Sônia. **A cidade dos Cidadãos**. *Ser Social*. 2006, Vol. 17.

FNRU. **Forun Nacional de Reforma Urbana**. [Online] 2010. [Citado em: 24 de junho de 2010.] http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/pagina.php?id=733.

GAZETA ONLINE. Disponível em: <http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2009/11/560163-familias+continuem+em+area+de+risco+no+morro+do+macaco.html>. Acesso em agosto de 2011.

GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do Direito à moradia digna: teoria e prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GESTOR. Entrevista concedida à Flaviane Cristina de Oliveira Ferreira Delanos, Vitória 17 de maio de 2011

GOHN, Maria da Glória O papel dos Conselhos Gestores na gestão urbana, In: **RIBEIRO, A. C. T. (org.) Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores**, Buenos Aires, CLACSO, OUTUBRO DE 2000 (Colección Grupos de Trabajo de CLACSO Desarrollo Urbano).

_____ **Educação não formal e o educador social: atuação no desenvolvimento de projetos sociais**. São Paulo: Cortez, 2010. (Coleção questões da nossa época; v. 1)

_____ **O Protagonismo da Sociedade Civil**. 2ª. São Paulo : Cortez, 2008. Coleção Questões de nossa Época.

_____ **Os movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.

_____ **Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo : Loyola, 2002.

_____ **Movimentos Sociais no início do século XXI**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2003.

GOMES, Romeu. 1994. A Análise de Dados em Pesquisa Qualitativa. [A. do livro] Maria Cecília de Souza Minayo e Maria Cecília de Souza SOUZA. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ : Vozes, 1994, p. 80.

GONÇALVES, Maria da conceição Vasconcelos. **Habitação**. Capacitação em Serviço Social e Política Social - *Módulo 3*. [Escrita]. Brasília : CEAD/ UnB, 2000.

HERKENHOFF, M. B. L. **O papel do líder comunitário**. Vitória: Secretaria de Produção e Difusão Cultural/ UFES, 1995

KONDER, Leandro. **O que é dialética?**. Ed Brasiliense, 2000 (Coleção Primeiros Passos).

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. [trad.] Sérgio MARTINS. Belo Horizonte : UFMG, 1999b.

_____. **A cidade do Capital**. [trad.] Maria Helena Rauta e Marilene RAMOS E JAMUR. Rio de Janeiro : DP&A, 1999a.

MARCHEZINI, Flávia de Sousa. **A participação popular no planejamento urbano : o caso do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano de Vitória-ES (1984-2001)**. 2006. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais.

MARICATO, E. Globalização e Política Urbana na Periferia do Capitalismo. IN: RIBEIRO E SANTOS JUNIOR, Luis César Queiroz e Orlando Alves dos. *As metrópoles e a Questão Social Brasileira*. Rio de Janeiro: REVAN, FASE, 2007

_____. **Especulação da terra inviabiliza moradia popular**. [entrev.] Gabriela Moncau, Octávio de Souza, Julio Delmanto, Lucia Rodrigues, Otávio Nagoya, Tatiana Merlino Bárbara Mengardo. *Revista Caros Amigos*. MAIO de 2010.

MARTINUZZO, José Antonio. **Projeto Terra – Vitória para Todos**. Vitória: Prefeitura Municipal de Vitória – ES, novembro de 2002

MAY, Tim. **Pesquisa Social: questões, métodos e processos**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria método e criatividade**. 16ª ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

MORENO, 2010 **Documento do fórum social** – Revista Desenvolvimento, 2010 disponível em: <<http://desafios2.ipea.gov.br/sites/000/17/edicoes/59/pdfs/rd59not02.pdf>>. Acesso em julho de 2011.

MORONI, J. A & CICONELLO, A. **A Participação Social no Governo Lula: Avançamos?** Cadernos Abong, 2005. Disponível em http://www2.abong.org.br/final/download/3_moroni.pdf. Acesso em : 08 de março de 2011

MORONI, J. A. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo. **Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo: Cortez, 2009.

MYNAIO, M. C de S.; SANCHES, O. **Quantitativo – qualitativo: oposição ou complementaridade?** Cadernos de Saúde Pública. Julho/ Setembro de 1993.

NAKANO, K. **Instituto Pólis**. [Online] fevereiro de 2009. http://www.polis.org.br/noticias_interna.asp?codigo=754.

NEVES, A. V. Espaços públicos e participação: os riscos de despolitização da participação na sociedade brasileira, in: NEVES, A. V. **Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo** - /Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para uma Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**, 2ª edição, São Paulo: Cortez, 2005).

OLIVEIRA A. T. R. DE; ERVATTI L. R.; O' NEILL. M. M. V. C. O panorama dos deslocamentos populacionais no Brasil: PNADs e Censos Demográficos. IN: IBGE. **Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil Disponível em** : < http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/reflexoes_deslocamentos/deslocamentos.pdf > Acesso em: julho de 2011

OLIVEIRA, E. L. de; GIVISIEZ, G. H. N. e RIOS, Eduardo L. G. **Demanda futura por moradias no Brasil 2003-2023: uma abordagem demográfica.** Brasília : Ministério das Cidades, 2009. p. 144.

OSÓRIO, L. **Forum Nacional de Reforma Urbana.** [Online] . [Citado em: 22 de junho de 2010.] Disponível em: http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/pagina.php?id=775.

PAZ, R. D. de O.; TABOADA, K. J.. Conceitos Básicos para intervenções Habitacionais, In: **Curso a Distância, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social**, Brasília: Ministério das Cidades, Primeira Impressão: setembro de 2010, 127p.

PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. Representação e representatividade: dilemas para os conselhos de assistência social. In: **Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS** / Conselho Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. – Brasília, DF : CNAS, MDS, 2009.

PINHEIRO, Vinícius C. **Modelos de Desenvolvimento e políticas sociais na América Latina em uma perspectiva histórica.** Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/141/143>> . Acesso em dezembro de 2010.

PINTO, R. C. **Conselho Popular de Vitória: formação e trajetória de um movimento, 1986 - 2007.** Programa de Pós Graduação em Política Social - Departamento de Serviço Social, Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória/ ES : s.n., 2007. p. 116f, Dissertação de Mestrado.

PONTUAL, P. Por uma Pedagogia da Participação Popular. [A. do livro] Celso et al (org) DANIEL. **Participação Popular nos Governos Locais.** s.l. : Pólis, 1994.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Política Habitacional do Município de Vitória.** Vitória, 2003.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In MOTTA, Ana Elizabete (orgs.) **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional.** São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006. Disponível em: < http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-4.pdf> Acesso em: maio de 2011

REALI E ALLI, Mário e Sérgio. 2010. A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade. [A. do livro] Celso Santos e Anaclaudia CARVALHO E ROSSBACH. **O Estatuto da Cidade Comentado.** São Paulo : Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

RIBEIRO E PECHMAN, Luis Cesar de Queiroz e Robert Moses. 1985. **A Questão da Moradia.** São Paulo : Nova Cultural, Ed Brasiliense (Coleção Primeiros Passos, 1985.

RIBEIRO E SANTOS JUNIOR, Luis Cesar de Q e Orlando Alves dos. **As metropoles e a questão social Brasileira**. Rio de Janeiro : Revan, Fase , 2007.

ROCHA E PIZZOLATTI, Fernando G. e Roland L. **Cidade Espaço de Descontinuidades**. *Estudos Geográficos, Rios Claros*. [Online] Dezembro de 2005. [Citado em: 30 de novembro de 2009.] <http://cecemca.rc.unesp.br/ojs/index.php/estgeo/article/view/238/194>.

ROCHA, Roberto. **A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil**. Revista Pós Ciências Sociais, vol. 6, nº 11, 2009. Disponível em: < http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&catid=72&Itemid=114> Acesso em: maio de 2010.

RODRIGUES, A. M. **A cidade Como Direito**. *Nova Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales*. 01 de Agosto de 2007, Vols. XI, nº 245, p. 33.

RODRIGUES, E.; BARBOSA, B. R. Movimentos Populares e o Estatuto da Cidade. [A. do livro] Celso Santos, Anaclaudia CARVALHO & ROSSBACH. **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo : Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010, p. 120.

ROLNIK, Raquel. a. **Algo mudou no crescimento das cidades brasileiras?.**, Texto disponibilizado em 21 jul de 2011. Disponível em: < <http://www.advivo.com.br/blog/luisnassif/a-migracao-regional-por-raquel-rolnik> >2011 P. 75, 76. CAP. 4

_____ **É possível uma política urbana contra a exclusão?** Revista Serviço Social e Sociedade. novembro de 2002, Vol. 72.

_____ **Direito à moradia versus especulação imobiliária**. Caros Amigos. São Paulo, abril de 2011. Entrevista concedida a Bárbara Mengardo, Cecília Luedemann, Débora Prado, Otávio Nagoya, Paula Salati, Tatiana Merlino por Raquel Rolnik

_____ **O que é cidade?** . Ed. Brasiliense, 2004. (Coleção Primeiros Passos), 2004.

SAMPAIO, A. P. A.; GONÇALVES, L. C.; PINHEIRO, T. de C. **Déficit Habitacional nos Municípios do Estado do Espírito Santo 2009/** Governo do Estado do Espírito Santo, Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social - SETADES, Secretaria de Estado de Economia e Planejamento – SEP, Instituto Jones do Santos Neves, Espírito Santo, 2009 81p.

SANTOS, Milton. **O Espaço Cidadão**. 7ª Ed. EDUSP, São Paulo, 1987.

_____. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand. 2007.

_____. 1982. **A Urbanização desigual: a expectativa do fenômenos urbano em países subdesenvolvidos**. [trad.] Antonia Dea Eadens. Petrópolis : Vozes, 1982.

SAULE JUNIOR, Nelson. 2008. **El derecho a la Ciudad como respuesta estrategica a la exclusión social y la segregación espacial**. [ed.] Renato (org) CYMBALSITA. São Paulo : Instituto Pólis: Fundação Ford, 2008. Desafios de La construcción Democrática em Brasil.

SILVA, Ana Amélia da. **Reforma Urbana e o direito à cidade**. São Pulo. Pólis, 1991. Disponível em: < http://www.polis.org.br/obras/arquivo_32.pdf>. Acesso em: janeiro de 2010

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

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

SIQUEIRA, M. p. S. **A questão regional e a dinâmica econômica do Espírito Santo – 1950/ 1990**, Revista de História e Estudos Culturais, Outubro/ Novembro / Dezembro 2009, Vol6, Ano VI, nº 4, ISSN 1804-6971

SOUZA, Marcelo Lopes de. 2006. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. 4ª. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA, Perci Coelho de. **Uma crítica Francesa acerca do Espaço Urbano**. In: Ser Social: Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social, Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social – nº 17 . Brasília, Ser Social UNB, 2005.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TÉCNICO 1. SECRETÁRIA EXECUTIVA DO CMHUIS Entrevista concedida à Flaviane Cristina de Oliveira Ferreira Delanos, Vitória 13 de junho de 2011.

_____ **2** PROCURADORA MUNICIPAL.. Entrevista concedida à Flaviane Cristina de Oliveira Ferreira Delanos, Vitória 07 de junho 2011

TEIXEIRA, Ana Claudia. (2002). “A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade”. In DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Editora Paz e Terra, São Paulo.

TEIXEIRA, MORONI E MARX, Aba Cláudia C., José Antônio e Vanessa. 2009. Políticas de Participação e Novas Institucionalidades Democráticas. [A. do livro] Lizandra e José Antônio SERAFIN E MORONI. **Sociedade Civil e Novas Institucionalidades Democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas**. São Paulo : Instituto Pólis e INESC, 2009, p. 289.

TONET, I. Expressões socioculturais da crise capitalista na atualidade, In:CFESS, **Serviço Social: direitos sociais e conetências profissionais** – Brasília: CFESS/ ABEPSS, 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. Centro de Ciências Humas e Naturais – CCHN. **Dimensões da democracia participativa no Porjeto Terra – Vitória – ES**. Relatório técnico-científico. Laboratório de Estudos Políticos - LEP I Censo Étnico-Racial da Universidade de São Paulo – Relatório Substantivo. São Paulo, 2001.

Vários. **Carta Mundial do Direito a Cidade**. Publicado em 2004. Disponível em: HYPERLINKhttp://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=12http://www.poi.org.br/artigo_interno.asp?codigo=12 .

VITÓRIA (ES), **Decreto nº 12.832**, de 16 de Junho de 2006. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/2006/D12832.PDF>>. Acesso em: 01 de Julho de 2009.

_____. **Decreto nº 11.556**, 21 de março de 2003a. Disponível em: <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/consulta.cfm?id=90615> . Acesso em: 01 de julho de 2009 .

_____. **Decreto nº 11.724**, 19 de setembro de 2003c. Disponível em: <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/2003/D11724.PDF>>. Acesso em: 01 de julho de 2009 .

_____. **Decreto nº 13.139**, de 05 de janeiro de 2007a. Disponível em :< <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/2007/D13139.PDF>>. Acesso em 20 de Julho de 2011.

_____. **Decreto nº 13.383**, de 06 de junho de 2007b. Disponível em :< <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/2007/D13383.PDF>>, Acesso em 20 de Julho de 2011.

_____. **Decreto nº 13.437**, de 17 de julho de 2007c. Disponível em :< <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/2007/D13437.PDF>>, Acesso em 20 de Julho de 2011.

_____. **Decreto nº 14.459**, de 27 de outubro de 2009. Disponível em :< <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/2009/D14459.PDF>>, Acesso em 20 de Maio de 2011.

_____. **Decreto nº 5.854**, 14 de abril de 2003b. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/consulta.cfm?id=90615>>. Acesso em: 01 de julho de 2009 .

_____. **Lei nº 6592**, de 21 de junho de 2006. **Institui Programa Habitacional de interesse social, no âmbito do Projeto Terra, e dá outras providências.** Publicada em 26 de junho de 2007. Disponível em : <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/2006/L6592.PDF>. Acesso em: 01 de julho de 2009.

_____. **Lei nº 5823**, de 21 de junho de 2002. **Institui Programa Habitacional de interesse social, no âmbito do Projeto Terra, e dá outras providências.** Publicada em 26 de junho de 2007. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/2002/L5823.PDF>>. Acesso em: 01 de Julho de 2009.

_____. **Evolução da ocupação urbana de Vitória de 1500 a 1997.** Disponível em: < <http://legado.vitoria.es.gov.br/secretarias/sedec/ocup2.ht>> Acesso em: 12 de janeiro de 2010

_____. **Lei nº 6967**, de 21 de junho de 2007 d. **Institui Programa Habitacional de interesse social, no âmbito do Projeto Terra, e dá outras providências.** Publicada em 26 de junho de 2007. Disponível em: < <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/2007/L6967.PDF>> Acesso em: 01 de julho de 2009.

_____. **Vitória, a capital do Estado do Espírito Santo.** Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br/negocios/investe.htm>>. Acesso em: 09 de janeiro de 2010.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e métodos**. Tradução de Daniel Grassi. 3ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2005

ZORZAL et al . Perfil dos Conselhos Gestores da Prefeitura Municipal de Vitória – (1984-2003). In: Silva, Marta Zorzal e, (Org), BRITO JÚNIOR, Bajonas Teixeira de, (Org.). **Participação Social na gestão pública: olhares sobre as experiências de Vitória – ES**. São Paulo: Annablume, 2009.

7. APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADO

DADOS PESSOAIS DO ENTREVISTADO

Nome Completo _____

Idade _____ Sexo: _____ Cidade/ Estado onde nasceu: _____

Profissão ou ocupação atual: _____

Escolaridade: _____

Entidade/ movimento: _____

1. Condições para a Participação na Política Municipal de Habitação

- 1.1 O que é cidade para você?
- 1.2 Como está sendo a formulação da política de habitação no município de Vitória? Cite os aspectos positivos e negativos deste processo?
- 1.3 Quais os principais atores envolvidos?
- 1.4 Como você define o perfil desses atores?
- 1.5 Como você percebe a experiência de participação na formulação da política de habitação? (como a população tem participado) Quais os avanços e retrocessos desta participação?
- 1.6 No momento da formulação da política de habitação, com quem o movimento discute? Quais as organizações envolvidas neste debate? Há uma articulação? Há espaço para este diálogo?
- 1.7 Em sua opinião a prefeitura tem estimulado um processo democrático e participativo na formulação da política de habitação? Por quê?
- 1.8 Quais são as estratégias utilizadas para garantir o envolvimento da população na tomada de decisões? Quais são os instrumentos que caracterizam tal processo?
- 1.9 Quais são as prioridades da prefeitura no que se refere à questão da habitação?
- 1.10 Em sua opinião, qual o entendimento que a população de Vitória tem sobre a política de habitação?
- 1.11 Qual a concepção de política de habitação?
- 1.12 E os gestores da política, qual a sua opinião acerca da concepção de política de habitação que eles possuem?

- 1.13 Qual o modelo de política que tem sido adotado no município? É uma política de caráter institucionalizado, que decorre de um processo de desarticulação progressiva da esfera federal?
- 1.14 O conselho tem espaço para participação efetiva? É um espaço adequado?
- 1.15 Quem define a pauta das reuniões do CMHIS? A pauta chega com antecedência? Atende aos interesses da maioria? É dividida? As informações chegam com antecedência para a tomada de decisões? Como são encaminhadas

2. Quanto à Participação efetiva

- 2.1 O que é participação política pra você?
- 2.2 Em sua opinião a população tem influenciado na formulação de políticas que assegurem o direito à moradia digna? Por quê?
- 2.3 Como a prefeitura responde a essas demandas?
- 2.4 Como os setores populares vêm ocupando o espaço do conselho? Existem limites e desafios à participação social neste processo?
- 2.5 De que forma a população tem se articulado técnica e politicamente para participar na gestão da política?
- 2.6 Você conhece o plano municipal de habitação do município?
- 2.7 Se sim, pode citar para mim as principais ações prevista no plano?
- 2.8 Como foi apresentado e discutido o plano municipal de habitação?
- 2.9 Você participou do processo de elaboração do plano? De que forma?
- 2.10 O documento final atendeu às expectativas da população? E as suas expectativas?
- 2.11 Que outras medidas que dizem respeito à política municipal de habitação são discutidas no conselho?
- 2.12 Quais são as principais demandas apresentadas pela população ao CMHIS? Quem as apresentou? São atendidas pela política habitacional? Como foram discutidas? Foram incorporadas à política de habitação?
- 2.13 Quais organizações se envolveram no debate da formulação da política de habitação?
- 2.14 De que maneira a prefeitura tem estimulado a participação.

3. Outras questões

- 3.1 O que você considera importante dizer sobre esta experiência de participação na formulação da política de habitação que ainda não foi perguntado nesta entrevista?

8. APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Programa de Pós-Graduação em Política Social

Universidade Federal do Espírito Santo

Este documento visa solicitar sua participação na Pesquisa: **A Participação Popular na Política Municipal de Habitação no Município de Vitória/ ES.**

Por intermédio deste Termo ser-lhes-á garantido os seguintes direitos:

1. Solicitar, a qualquer tempo, maiores esclarecimentos sobre esta Pesquisa;
2. Ampla possibilidade de negar-se a responder a quaisquer questões ou a fornecer informações que julgue prejudiciais à sua integridade física, moral e social;
3. Opção de solicitar que determinadas falas e/ ou declarações não sejam incluídas em nenhum documento oficial, o que será prontamente atendido;
4. Desistir, a qualquer tempo, de participar da Pesquisa;
5. Sigilo absoluto sobre nomes, apelidos, data de nascimento, local de trabalho, bem como quaisquer outras informações que possam levar à identificação, se assim o desejar.

() Desejo que seja resguardado sigilo absoluto conforme item 5.

() Autorizo a divulgação de meu nome

Declaro estar ciente das informações constantes neste 'Termo de Consentimento Livre e Esclarecido', e entender que serei resguardado pelo sigilo absoluto de meus dados pessoais e de minha participação na Pesquisa. Poderei pedir, a qualquer tempo, esclarecimentos sobre esta Pesquisa; recusar a dar informações que julgue prejudiciais a minha pessoa, solicitar a não inclusão em documentos de quaisquer informações que já tenha fornecido e desistir, a qualquer momento, de participar da Pesquisa. Fico ciente também de que uma cópia deste termo permanecerá arquivada com a Pesquisadora Flaviane Cristina de Oliveira Ferreira Delanos, aluna do Programa de Pós-Graduação em Política Social, do Departamento de Serviço Social, da Universidade Federal do Espírito Santo, responsável por esta Pesquisa.

Vitória – ES, _____ de _____ de 2010

Assinatura do Participante:

Assinatura da Pesquisadora:

Telefones da pesquisadora: (27) 3338-3226 (residência) / (27) 9722-2920 - e-mail: **fcf29@gmail.com**

ANEXO A –LEI 5823/ 2002



Prefeitura Municipal de Vitória
Estado do Espírito Santo

LEI Nº 5.823

Estabelece diretrizes e normas da Política Municipal de Habitação - PMH, altera o Art. 8º e incisos XII e XIII do Art. 32, da Lei Nº 5.463, de 11 de janeiro de 2002, cria cargos de provimentos em comissão, e dá outras providências.

O Prefeito Municipal de Vitória, Capital do Estado do Espírito Santo, faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono, na forma do Art. 113, inciso III, da Lei Orgânica do Município de Vitória, a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º. Esta Lei estabelece as diretrizes e normas da Política Municipal de Habitação - PMH, transforma a Secretaria Especial de Habitação, criada através da Lei Nº 5.463, de 11/01/2002 em seu Art. 8º, cria o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social - CMHIS, o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS, regula as formas de acesso à moradia e institui o Sistema Municipal de Informações Habitacionais - SMIH.

Art. 2º. Para fins do disposto nesta lei, considera-se:

I - família de baixa renda: aquela cuja situação sócio econômica, definida segundo seu padrão de consumo, não lhe permita arcar, total ou parcialmente, com os custos de quaisquer formas de acesso a habitação, a preços de mercado;

II - financiamento habitacional: o mútuo destinado à aquisição de lote urbanizado, e/ou da construção, da conclusão, da recuperação, da ampliação ou da melhoria da habitação, bem como as despesas cartorárias e as de legalização do terreno;

III - habitação: a moradia inserida no contexto urbano, provida de infra-estrutura básica, os serviços urbanos, os equipamentos comunitários básicos, ser obtida em forma imediata ou progressiva, localizada em área com situação legal regularizada;

IV - habitação de interesse social: a habitação urbana, nova ou usada, com o respectivo terreno e serviços de infra-estrutura, com destinação à famílias de baixa renda;

V - áreas de interesse social: segundo a Lei 4167/94, Art.77, parágrafo 1º e 2, são aquelas originadas por ocupação espontânea ou por lotes irregulares ou clandestinos que apresentam condições precárias de moradia;

VI - áreas de Ocupação de Interesse Social: são áreas destinadas à produção de habitação de Interesse Social, com destinação específica, normas próprias de uso e ocupação do solo;

VII - lote urbanizado: parcela legalmente definida de uma área, conforme as diretrizes de planejamento urbano municipal ou regional, que disponha de acesso por via pública e, no seu interior, no mínimo, de soluções de abastecimento de água e esgotamento sanitário e ainda de instalações que permitam a ligação de energia elétrica;

VIII - lote social: lote de terreno, urbano, situado em loteamento ou desmembramento aprovado pelo órgão municipal competente e registrado no Cartório de Registro de Imóveis, cujo preço seja igual ou inferior ao que vier a ser determinado por Conselho Municipal de Habitação, atendendo a parâmetros técnicos de padrão de consumo familiar;

IX- padrão de consumo familiar: é o parâmetro para definir os indicadores de implementação, de aferição de programas habitacionais, e de enquadramento para o acesso à política de subsídio. Constitui estrutura de consumo, segundo metodologia a ser estabelecida em regulamento, em

função, entre outras variáveis, do nível de renda, tamanho e faixa etária das famílias, grau de escolaridade, número de membros da família que trabalham e hábitos locais ou regionais. O poder aquisitivo deve ser definido pelo padrão de consumo mediano, apurado por meio de metodologia validada (PNAD-IBGE; PPV-IPEA e POF-DIEESE) e deve ser usado para estratificar as famílias de forma a permitir definir grupos homogêneos;

X - custo de acesso à habitação: os valores relativos a prestação de financiamento habitacional, contrapartida de arrendamento residencial, taxa de ocupação, aluguel ou derivados do direito de superfície, direito de uso, ou quaisquer outras formas de acesso à habitação;

XI - assentamento subnormal: assentamento habitacional irregular (favela, mocambo, palafita e assemelhados) localizados em terrenos de propriedade alheia, pública ou particular, ocupado de forma desordenada e densa, carente de serviços públicos essenciais, inclusive em área de risco ou legalmente protegida;

XII - regularização fundiária: é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas, ocupadas em desconformidade com a lei.

CAPÍTULO II

DA FINALIDADE

Art. 3º. A Política Municipal de Habitação (PMH) tem por finalidade orientar as ações do Poder Público compartilhadas com as do setor privado, expressando a interação com a sociedade civil organizada, de modo a assegurar às famílias, especialmente as de baixa renda, o acesso, de forma gradativa, à habitação.

CAPÍTULO III

DAS DIRETRIZES GERAIS DA POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

Art. 4º. A Política Municipal de Habitação obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

I - promover o acesso à terra e à moradia digna aos habitantes da cidade, com a melhoria das condições de habitabilidade, de preservação ambiental e de qualificação dos espaços urbanos, avançando na construção da cidadania, priorizando as famílias de baixa renda;

II - assegurar políticas fundiárias que garantam o cumprimento da função social da terra urbana;

III - promover processos democráticos na formulação, implementação e controle dos recursos da política habitacional, estabelecendo canais permanentes de participação das comunidades e da sociedade organizada;

IV - utilizar processos tecnológicos que garantam a melhoria da qualidade e a redução dos custos da produção habitacional e da construção civil em geral;

V - assegurar a vinculação da política habitacional com as demais políticas públicas, com ênfase às sociais, de geração de renda, de educação ambiental e de desenvolvimento urbano;

VI - estimular a participação da iniciativa privada na promoção e execução de projetos compatíveis com as diretrizes e objetivos da Política Municipal de Habitação.

CAPÍTULO IV

DOS OBJETIVOS DA POLÍTICA MUNICIPAL DA HABITAÇÃO

Art. 5º. Constituem objetivos da Política Municipal da Habitação:

I - a produção de lotes urbanizados e de novas habitações com vistas à redução progressiva do déficit habitacional e ao atendimento da demanda gerada pela constituição de novas famílias;

II - a melhoria das condições de habitabilidade das habitações existentes de modo a corrigir suas inadequações, inclusive em relação à infra-estrutura e aos

acessos aos serviços urbanos essenciais e aos locais de trabalho e lazer;

III - promover a reconstrução e requalificação dos imóveis vagos principalmente aqueles de valor histórico e cultural da área central de Vitória;

IV- a melhoria da capacidade de gestão dos planos e programas habitacionais;

V - a diversificação das formas de acesso à habitação para possibilitar a inclusão, entre os beneficiários dos projetos habitacionais, das famílias impossibilitadas de pagar os custos de mercado dos serviços de moradia;

VI - a melhoria dos níveis de qualificação da mão-de-obra utilizada na produção de habitações e na construção civil em geral, atendendo, de forma direta, a população mais carente, associando processos de desenvolvimento social e de geração de renda;

VII - urbanizar as áreas com assentamentos subnormais, inserindo-as no contexto da cidade;

VIII - reassentar moradores de áreas impróprias ao uso habitacional e em situação de risco, recuperando o ambiente degradado;

XI - promover e viabilizar a regularização fundiária e urbanística de assentamentos subnormais e de parcelamentos clandestinos e irregulares atendendo a padrões adequados de preservação ambiental de qualidade urbana.

CAPÍTULO V

DAS HABITAÇÕES DE INTERESSE SOCIAL

Seção I

Do Público Alvo

Art. 6º. Para fins de definição de ações de política habitacional, o público alvo a ser atendido pelos programas habitacionais deverá ser classificado em três estratos, identificados em razão do grau de inserção das famílias na economia:

I - Grupo 1 -

- famílias sem capacidade de pagamento, ou seja, aquelas localizadas abaixo da linha de pobreza ou que vivam na indigência;

II - Grupo 2 -

- famílias com baixa capacidade de pagamento, ou seja, aquelas com capacidade para atender integralmente suas necessidades básicas, excluindo as despesas de morar condignamente;

- famílias com capacidade de pagamento, ou seja, aquelas que têm capacidade de atender integralmente suas necessidades básicas e, ainda, apresentam alguma capacidade para assumir serviço de moradia;

III - Grupo 3 -

- famílias com capacidade reduzida de poupança, ou seja, aquelas que, além de atenderem suas necessidades básicas, são capazes de integralizar uma pequena poupança.

§ 1º. A avaliação da capacidade de pagamento e de poupança das famílias, para enquadramento nos programas habitacionais de interesse social e na concessão de subsídio, terá como base o padrão de consumo familiar.

§ 2º. Estão excluídas da política de Habitação de Interesse Social, as famílias que já têm capacidade de investimento, compondo grupo capaz de resolver suas necessidades de moradia por meio do mercado.

Seção II

Dos Programas e Projetos

Art. 7º. Os programas e projetos habitacionais de interesse social poderão contemplar, entre outras, as seguintes modalidades:

I - produção de loteamentos, lotes urbanizados, unidades e conjuntos habitacionais, destinados às habitações de interesse social;

II - revitalização e/ou requalificação de áreas degradadas, especialmente aquelas de interesse histórico e cultural da área central, com recuperação ou melhoria das habitações nelas existentes;

III - regularização fundiária e urbanística de loteamentos ou assentamentos subnormais e das respectivas unidades habitacionais;

IV - oferecimento de condições de habitabilidade a moradias já existentes, em termos de salubridade, de segurança e de oferta e acesso à infraestrutura, aos serviços e equipamentos urbanos e aos locais de trabalho;

V - financiamento individual para:

a) aquisição de lote urbanizado;

b) aquisição de materiais de construção destinados à conclusão, recuperação, ampliação ou melhoria de habitações;

c) a construção de habitação em lote próprio ou que possa ser utilizado mediante qualquer das formas de acesso à moradia previstas em Lei;

VI - assistência técnica e social às famílias moradoras de áreas de risco geológico efetivo, de caráter continuado, que visa diagnosticar, prevenir, controlar e eliminar situações de risco geológico, estruturando e revitalizando estas áreas.

Parágrafo único - As modalidades acima elencadas serão objeto de interação intra-institucional, ressalvadas as competências de cada área.

Art. 8º. O Poder Executivo regulamentará as condições de enquadramento das famílias nos programas e projetos habitacionais de interesse social tendo em conta o padrão de consumo familiar referido no inciso XI do artigo 2º.

Parágrafo único. A mesma metodologia deverá ser utilizada na elaboração de indicadores destinados ao acompanhamento da execução e à avaliação dos programas e projetos indicados no *caput* deste artigo e para enquadramento em programas de subsídios financiados, total ou parcialmente, com recursos públicos.

Seção III

Dos Programas específicos

Art. 9º. Serão criados no âmbito desta Lei, os programas específicos destinados ao atendimento das diversas demandas na área habitacional, seja através de recursos próprios ou através de parcerias com a iniciativa privada ou com outras instituições públicas.

Art. 10. Ficam desde já identificados como programas específicos: Bolsa Moradia, Morar no Centro, Programa Estrutural em área de risco e Locação Social.

Art. 11. Bolsa Moradia é o programa pelo qual poderá ser assegurada habitação às pessoas ou famílias de baixa renda, mediante a concessão de subsídio, integral ou parcial, em caráter transitório, do valor suficiente para viabilizar a locação de imóvel residencial, pelo período mínimo de 1(um) ano.

§ 1º. Os programas e projetos habitacionais relativos à bolsa moradia estabelecerão critérios para a geração de moradia transitória, em caráter emergencial, de pessoas ou famílias privadas da respectiva moradia em decorrência de:

- I** - catástrofe ou calamidade pública;
- II** - situações de risco geológico;
- III** - situações de risco à salubridade;
- IV** - desocupação de áreas de interesse ambiental;

V - intervenções urbanas;

VI - outras previstas em lei e regulamento.

§ 2º. Sem prejuízo de outras disposições previstas em regulamento, os programas e projetos relativos à bolsa moradia, disporão sobre a utilização dos recursos que lhe forem alocados, sob a forma de caução, empréstimo, garantia ou subsídio, em benefício do locatário ou sublocatário.

Art.12. Morar no Centro é um programa que tem como objetivos contribuir para o repovoamento da área central, viabilizar moradia para a população de baixa renda, reabilitar edifícios desocupados para uso habitacional, e melhorar a qualidade de vida dos habitantes da área central.

Parágrafo único - A construção de novos prédios e/ou reforma e reciclagem de prédios vazios, deverá ser viabilizada com linhas de financiamento para as faixas de renda baixa e média e através de subsídios a serem implementados com recursos municipais, sendo acessíveis a famílias com renda até 05 salários mínimos.

Art. 13. Programa Estrutural em Áreas de Risco é um programa de assistência técnica e social às famílias moradoras de áreas de risco geológico efetivo, de caráter continuado, que visa diagnosticar, prevenir, controlar e eliminar situações de risco geológico, estruturando e revitalizando estas áreas.

Parágrafo único - Áreas de risco geológico são aquelas sujeitas a sediar evento geológico natural ou induzido ou a serem por ele atingidas. Para efeito de atuação do programa, são consideradas as seguintes modalidades de risco geológico:

escorregamento de solo e/ou rocha alterada e/ou aterro inundaçã
queda e/ou rolamento de blocos de rocha, erosão, solapamento de margens fluviais

Art. 14. Locação Social é um programa que tem como objetivo ampliar as formas de acesso à moradia para população de baixa de renda, que não tenha possibilidade de participar dos programas de financiamento para aquisição de imóveis ou que, por suas características não tenha interesse na aquisição, através da oferta em locação social de unidades habitacionais já construídas.

§ 1º. O programa se destina a viabilizar o acesso das famílias beneficiárias do Fundo Municipal de Habitação, a uma moradia digna, seja em novas unidades habitacionais ou em unidades requalificadas, produzidas ou adquiridas com recursos públicos do Município, exclusivamente, ou em parceria com outras instituições, públicas ou privadas.

§ 2º. A locação social não se destina à aquisição de moradias, pois as unidades locadas permanecerão como propriedade pública, "estoque público".

§ 3º. Os beneficiários desta modalidade poderão ser inscritos para os programas de aquisição de imóveis, desde que atendam as regras de financiamento do Fundo Municipal de Habitação. Neste caso, os beneficiários serão transferidos de um programa para outro, vedado o atendimento simultâneo.

§ 4º. O programa é dirigido, prioritariamente, a pessoas sós e a famílias cuja renda familiar seja de até 3 (três) salários mínimos as quais pertençam aos seguintes seguimentos:

- I** - pessoas, acima de 60 anos;
- II** - pessoas em situação de rua;
- III** - pessoas portadoras de direitos especiais;
- IV** - moradores em áreas de risco e de insalubridade.

§ 5º. Excetuam-se do Programa de Locação Social, os seguintes casos:

I - Famílias que sejam proprietárias, promitentes compradoras, permissionárias, promitentes permissionárias dos direitos de aquisição de outro imóvel;

II - Pessoas atendidas anteriormente em programas de habitação de interesse social.

§ 6º. Excepcionalmente, as famílias cuja renda seja superior a 03 (três) salários mínimos, poderão ser admitidas, desde que a renda per capita não exceda a 01 (um) salário mínimo;

§ 7º. O acesso aos imóveis será feito por meios de contratos de locação social firmados diretamente com os beneficiários selecionados. Periodicamente, estes beneficiários serão submetidos a uma nova avaliação social para verificar se ainda preenchem as condições de acesso e subsídio.

§ 8º. O acompanhamento social será regular e permanente para estimular a inserção social e a capacitação profissional dos seus participantes. Este acompanhamento será realizado pela SEHAB, em conjunto com as secretarias responsáveis por ações sociais e de geração de renda, com finalidade de apoio à melhoria das condições de vida da população de baixa renda.

Art. 15. Serviço de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social é um programa que tem como finalidade prestar assessoria técnica gratuita à população; visando a formação de vínculo de cooperação entre o Poder Público e as entidades definidas no âmbito desta lei, para o fomento e execução das atividades previstas nesta Lei.

§ 1º. O Serviço de Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social será prestado por pessoas jurídicas do direito privado, sem fins lucrativos, cadastradas

pelo Executivo. O Executivo cadastrará as entidades que comprovarem os requisitos específicos para a sua habilitação.

§ 2º. São requisitos específicos para que as pessoas jurídicas referidas no § 1º do Art. 15 desta Lei habilitem-se à qualificação como Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social:

I - comprovar os objetivos sociais da entidade, em especial:

a) prestação de assessoria técnica à população, entidades e grupos comunitários, em questões relativas à habitação de interesse social no sentido de promover a integração social, ambiental e urbanística da população de baixa renda à cidade;

b) atendimento à população de baixa renda, com a participação direta da comunidade em todas as etapas das intervenções;

c) ter como finalidade a promoção do desenvolvimento urbano sustentável, a universalização do direito à cidade e da inclusão social das comunidades envolvidas;

II - comprovar sua qualificação no que diz respeito a:

a) garantia de atuação de profissionais habilitados nos serviços necessários ao desenvolvimento dos programas e projetos;

b) experiência na execução dos serviços previstos nesta Lei.

§ 3º. São considerados serviços a serem prestados no âmbito desta Lei:

a) elaborar diagnóstico da situação social da população, assim como da situação física, fundiária e ambiental das áreas de intervenções;

b) elaborar estudos de viabilidade, planos e projetos de intervenção jurídica, física, social e ambiental;

c) assessorar à comunidade durante o desenvolvimento das etapas de obras eventualmente necessárias, incluindo as atividades preparatórias e de acompanhamento nas atividades de ocupação e utilização dos espaços existentes;

d) promover ações relacionadas à formação, à educação popular, à cultura, à educação ambiental, à garantia da cidadania e dos direitos humanos no âmbito do desenvolvimento urbano, objetivando a inclusão social das comunidades envolvidas;

e) desenvolver outras atividades compatíveis com as finalidades desta Lei.

§ 4º. Fica o Executivo autorizado a celebrar convênios e termos de parceria com as entidades cadastradas e qualificadas como Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social para a execução dos serviços previstos na presente Lei.

Seção IV

Da Regularização Fundiária

Art. 16. O processo de regularização fundiária comporta os seguintes níveis:

I - A regularização urbanística, que compreende regularizar o parcelamento das áreas dos assentamentos existentes e dos novos assentamentos do ponto de vista urbanístico, ou seja, de acordo com legislação específica adequada aos padrões locais e de qualidade urbana;

II - A regularização do domínio do imóvel, que compreende regularizar os assentamentos existentes e os novos assentamentos do ponto de vista da propriedade da posse.

§ 1º. Para as áreas de propriedade ou cedida ao Município, a regularização jurídica deverá se dar através da outorga de título de propriedade ou de concessão de direito real de uso na forma da Lei.

§ 2º. Para as áreas de propriedade privada, deverá o Município prestar assessoramento técnico-jurídico aos ocupantes no requerimento de usucapião especial ou na negociação com os proprietários originais para compra da gleba de interesse para assentamento.

§ 3º. Nos casos de áreas de propriedade do Estado ou da União, deverá o Município através da **SEHAB-Secretaria Municipal de Habitação**, intermediar caso a caso, as negociações concernentes à cessão das mesmas áreas para implantação de novos assentamentos ou regularização de assentamentos existentes.

Seção V

Da concessão de subsídios

Art. 17. Para viabilizar o acesso à habitação das famílias inscritas em programas e projetos habitacionais de interesse social, o Município destinará recursos orçamentários e extra-orçamentários para subsidiar aquelas que, comprovadamente, não disponham de meios financeiros para pagar total ou parcialmente o custo de acesso à moradia.

Parágrafo único - Além dos subsídios previstos no *caput* deste artigo o Município alocará, também, recursos orçamentários e extra-orçamentários com as seguintes finalidades:

I - complementar recursos federais e estaduais alocados à cobertura de um percentual dos riscos de crédito de beneficiários de projetos habitacionais de interesse social;

II - financiar, em parceria com a União, o Estado e outros Municípios, projetos de regularização fundiária e urbanística em loteamentos informais e outros assentamentos de sub-habitações, de reurbanização, recuperação ou revitalização de áreas degradadas com potencial de uso habitacional, especialmente aquelas situadas nos centros históricos das cidades;

Art. 18. Na concessão dos subsídios previstos no *caput* do artigo 17 serão observadas as seguintes normas:

I - a modalidade e o valor do subsídio serão vinculados à capacidade de pagamento do beneficiário, aferida segundo seus padrões de consumo, na forma a ser estabelecida em regulamento;

II - o subsídio será concedido em forma direta, terá caráter pessoal e temporário, será absolutamente intransferível e sua concessão limitada a uma única vez, por beneficiário;

III - o subsídio será estabelecido em contrato específico, que conterà, obrigatoriamente, cláusulas que definam as hipóteses da respectiva suspensão, bem assim as do possível restabelecimento, em caráter integral ou parcial;

IV - o subsídio será revisto, na periodicidade estipulada no contrato, em função da mudança da capacidade de pagamento do beneficiário;

V - para os fins previstos no inciso precedente, o órgão encarregado da concessão do subsídio procederá à atualização periódica dos dados relativos ao padrão de consumo da família beneficiária;

Art. 19. O Poder Executivo fixará, em regulamento, através de liberação de Conselho os tipos de subsídios a serem utilizados na promoção do acesso à moradia, as categorias de famílias que poderão recebê-los e os critérios a serem observados na respectiva concessão, suspensão ou restabelecimento, utilizando o parâmetro previsto no inciso IX do Art. 2º desta Lei.

CAPÍTULO VI

Da Secretaria Municipal de Habitação

Art. 20. Fica transformada em Secretaria Municipal de Habitação a Secretaria Especial de Habitação criada através da Lei Nº 5.463 em seu Art. 8º, competindo-lhe a definição, implementação e gestão da Política Habitacional e Fundiária do Município de Vitória.

Art. 21. Ficam criados na estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Habitação, a Subsecretaria de Habitação e a Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social - CMHIS.

Art. 22. O cargo de Provimento em comissão de Secretário Especial de Habitação, sem referência, CC-S, fica transformado em Secretário Municipal de Habitação.

Art. 23. Ficam criados, e incluídos no Anexo II da Lei 3.563 de 16 de dezembro de 1988, os cargos de provimento em comissão relacionados no Anexo I desta Lei, com seus respectivos quantitativos, padrões e subordinação.

Art. 24. Fazem parte integrante desta Lei os Anexos:

I - Relação dos cargos de provimentos em comissão criados - Anexo I;

II - Organograma da Secretaria Municipal de Habitação - Anexo II;

III - Atribuições específicas da Subsecretaria de Habitação e da Secretaria Executiva do CMHIS - Anexo III;

IV - Impacto Financeiro - Fixação de Vencimentos - Anexo IV.

CAPÍTULO VII

Do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS)

Art. 25. Fica criado o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS), órgão deliberativo, composto por representantes de órgãos públicos, representantes de entidades comunitárias e representantes de entidades de classe para gestão partilhada do Município, que tem por finalidade propor e deliberar sobre diretrizes, planos e da Política Habitacional programas e fiscalizar a execução dessa política.

Art. 26. Compete ao Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social:

I - propor e aprovar as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos da Política Municipal de Habitação de Interesse Social.

II - propor e participar da deliberação, junto ao processo de elaboração do Orçamento Municipal, sobre a execução de projetos e programas de urbanização, construção de moradias e de regularização fundiária em áreas irregulares;

III - acompanhar e avaliar a execução da Política Nacional de Habitação e recomendar as providências necessárias ao cumprimento dos respectivos objetivos;

IV - propor e aprovar os planos de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, instituído pela presente Lei;

V - definir as condições básicas de subsídios e financiamentos com recursos do FMHIS;

VI - regulamentar, fiscalizar e acompanhar todas as ações referentes a subsídios habitacionais;

VII - aprovar as contas do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS);

VIII - apreciar as propostas e projetos de intervenção do Governo Municipal relativas às ocupações e assentamentos de interesse social;

IX - apreciar as formas de apoio às entidades associativas e cooperativas habitacionais cuja população seja de baixa renda, bem como as solicitações de melhorias habitacionais em auto-construção ou ajuda mútua de moradias populares;

X - propor ao Executivo a elaboração de estudos e projetos, constituir Grupos Técnicos ou Comissões Especiais e Câmaras, quando julgar necessário, para o desempenho das suas funções;

XI - elaborar seu regimento interno;

XII - outras atribuições que lhe sejam atribuídas por seu Regimento Interno.

Art. 27. O CMHIS será constituído por representantes do Poder Público das entidades da Sociedade Civil e por conselheiros populares eleitos em bairros ou regiões de Vitória.

I - o Secretário Municipal de Habitação do Município, que o presidirá;

II - seis membros do Poder Público Municipal;

III - seis membros eleitos diretamente pela população envolvida nos projetos e programas habitacionais das Áreas de Interesse Social;

IV - um membro representante do Órgão Federal afeto à questão habitacional;

V - um membro representante do Órgão Estadual afeto à questão habitacional;

VI - um membro representante do Conselho Popular de Vitória;

VII - um membro representante da Câmara Municipal;

VIII - dois membros representantes do Setor Produtivo;

Parágrafo único - Na composição e funcionamento do CMHIS deve ser observado o seguinte:

I - cada entidade ou órgão serão representados por um titular e um suplente;

II - o mandato dos representantes do CMHIS será de dois anos, podendo ser renovado uma única vez por igual período.

CAPÍTULO VIII

Do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS)

Art. 28. Fica instituído o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS, de natureza contábil, cujos recursos serão exclusiva e obrigatoriamente utilizados,

nos termos que dispuser o regulamento, em programas ou projetos habitacionais de interesse social.

Art. 29. Constituirão recursos do Fundo:

I - os provenientes do Orçamento Municipal destinados a Habitação Social;

II - os provenientes das dotações do Orçamento Geral da União, classificados na função habitação, na sub-função infra-estrutura urbana e extra-orçamentárias federais;

III - os provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) que lhe forem repassados;

IV - os provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador, que lhe forem repassados, nos termos e condições estabelecidos pelo respectivo Conselho Deliberativo;

V - as doações efetuadas, com ou sem encargo, por pessoas jurídicas de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras, bem assim por organismos internacionais ou multilaterais;

VI - a partir do exercício seguinte ao da aprovação desta Lei, as receitas patrimoniais do Município, arrecadadas a título de aluguéis e arrendamentos;

VII - outras receitas previstas em lei.

Art. 30. A regulamentação das condições de acesso aos recursos do FMHIS e as regras que regerão a sua operação, serão definidas em ato do Poder Executivo Municipal, a partir de proposta oriunda do CMHIS.

Art. 31. A concessão de recursos do FMHIS poderá se dar das seguintes formas:

- a)** fundo perdido;
- b)** apoio financeiro reembolsável;
- c)** financiamento de risco;
- d)** participação societária.

Art. 32. A administração do FMHIS será exercida pela Secretaria Municipal de Habitação, sendo-lhe

facultada a delegação de competência, ouvido o Conselho e mediante instrumento próprio, na implementação das atividades correspondentes, competindo-lhe:

I - zelar pela correta aplicação dos recursos do Fundo, nos projetos e programas previstos nesta lei e sua regulamentação;

II - prestar apoio técnico ao CMHIS;

III - analisar e emitir parecer quanto aos programas que lhe forem submetidos;

IV - acompanhar, controlar, avaliar e auditar a execução dos programas habitacionais em que haja alocação de recursos do Fundo;

V - praticar os demais atos necessários à gestão dos recursos do Fundo e exercer outras atribuições que lhe forem conferidas em regulamento.

CAPÍTULO IX

DO SISTEMA MUNICIPAL DE INFORMAÇÕES HABITACIONAIS E DO CADASTRO MUNICIPAL DE INFORMAÇÕES DE NATUREZA SOCIAL

Art. 33. Ficam criados o Sistema Municipal de Informações Habitacionais - SMIH, que integrará as informações gerenciais e as estatísticas relacionadas com o setor habitacional, e o Cadastro Municipal de Informações de Interesse Social.

§ 1º. O Sistema referido no *caput* deste artigo será implantado e mantido pela SEHAB, na qualidade de órgão gestor do FHIS, à conta deste, e:

I - coletará, processará e disponibilizará informações que permitam estimar as demandas potencial e efetiva de habitação no Município;

II - levantará os padrões de moradia habitável predominantes nas diversas regiões administrativas do Município;

III - acompanhará a oferta de imóveis para fins residenciais e os investimentos para infra-estrutura;

IV - elaborará indicadores que permitam o acompanhamento da situação do Município nos campos do desenvolvimento urbano e da habitação, destacando, neste, a habitação de interesse social;

V - tornará acessível, por via eletrônica, as legislações federal, estaduais e municipal nos campos do direito urbanístico e habitacional e do financiamento da habitação;

VI - incluirá informações sobre os terrenos e edificações de propriedade de entes públicos ou de suas entidades descentralizadas, assim como de propriedade privada, situados em zonas servidas por infra-estrutura, que se encontrem vagos, subutilizados ou ocupados por famílias enquadráveis em projetos habitacionais de interesse social, segundo definido em regulamento;

VII - incluirá informações sobre a distribuição espacial dos equipamentos urbanos, de modo a propiciar maior racionalidade em seu aproveitamento e a orientar a localização de novos empreendimentos habitacionais com menores custos de infra-estrutura;

VIII - executará outras tarefas vinculadas ao suporte estatístico de estudos, programas e projetos.

§ 2º. Os dados integrantes do Sistema de Informações serão disponibilizados para os órgãos federais, estaduais e dos Municípios, assim como para entidades privadas cujas atividades tenham conexão com as do governo Municipal nas áreas do desenvolvimento urbano e da habitação.

Art. 34. O cadastro a que se refere o artigo 33 será organizado e mantido pela SEHAB, à conta do FHIS, e conterà:

I - os nomes dos beneficiários finais dos projetos habitacionais de interesse social, identificando o projeto em que estejam incluídos, a localização deste, o tipo de solução habitacional com que foram contemplados, o valor desta, e, se for o caso, o tipo e valor do subsídio concedido;

II - o custo final de produção de cada solução habitacional, classificada por tipo, e seu grau de adimplemento, bem como o valor original das prestações, das taxas de arrendamento, dos aluguéis ou das taxas de ocupação pagos pelos beneficiários finais, por empreendimento;

III - a condição sócio-econômica das famílias contempladas em cada empreendimento habitacional, aferida pelos respectivos padrões de consumo;

IV - outros dados definidos pelo regulamento.

Parágrafo único - Para implantação e manutenção do cadastro a que se refere o *caput* deste artigo, o Município manterá convênio com outros órgãos federais, estaduais e instituições públicas e privadas nacionais, internacionais e multilaterais.

CAPÍTULO X

DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL

Art. 35. A Política Municipal de Habitação será administrada pelos seguintes órgãos:

I - Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social - CMHIS;

II - Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB;

Art. 36. Além das atribuições previstas em seu diploma institutivo, compete à Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB:

I - a gestão do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS;

II - a implementação do Sistema Municipal de Informações Habitacionais - SMIH;

III - regulamentar as operações ativas do FMHIS em consonância com as diretrizes do CMHIS;

IV - fiscalizar a execução dos programas e projetos financiados pelo FMHIS;

V - elaborar relatório anual sobre a execução da Política Municipal de Habitação para exame pelo CMHIS;

CAPÍTULO XI

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 37. Aquele que inserir ou fizer inserir, no Cadastro Municipal de Informações de Natureza Social, dado ou declaração falsa ou diversa daquela que deveria ter sido inserida, com o fim de alterar a verdade sobre o fato, será responsabilizado civil, penal e administrativamente.

§ 1º. Sem prejuízo da sanção penal, o beneficiário que usufruir ilicitamente de qualquer modalidade de subsídio habitacional ressarcirá ao poder público os valores indevidamente recebidos, no prazo de trinta dias, atualizados segundo a variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e de juros moratórios de um por cento ao mês, calculados desde a data do recebimento do subsídio até a da restituição.

§ 2º. Ao servidor público ou agente de unidade federativa conveniada que concorrer para o ilícito previsto no *caput* deste artigo, inserindo ou fazendo inserir declaração falsa em documento que deva produzir efeito nos projetos e programas habitacionais, aplicar-se-á, nas condições previstas em regulamento e sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis, multa nunca inferior ao dobro dos valores despendidos, atualizada, mensalmente, até seu pagamento, pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (FIBGE).

Art. 38. Enquanto não estabelecido e regulamentados, os indicadores de que trata o inciso I do artigo 2º, serão considerados como projetos habitacionais de interesse social aqueles destinados a famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos.

Parágrafo único. O valor da renda mensal de que trata este artigo poderá ser anualmente revisto, em função da conjuntura sócio-econômica, mediante decreto do Poder Executivo, observado, como limite superior, a variação do Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA).

Art. 39. Para a contratação para produção, ampliação, recuperação e melhoria de habitações, assim como para execução de obras de infra-estrutura e de equipamentos urbanos ou, no caso de operações que utilizem recursos públicos, como critério de pré-qualificação nas licitações, o Município poderá exigir a prévia apresentação, pelas empresas construtoras ou pelos fornecedores de materiais de construção, de certificado comprovando sua vinculação ao Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade/Habitat e o grau de cumprimento das etapas previstas no mesmo Programa.

Art. 40. Os contratos de compra e venda com financiamento e bem assim quaisquer outros atos resultantes da aplicação desta Lei, mesmo aqueles constitutivos ou translativos de direitos reais sobre imóveis, poderão ser celebrados por instrumento particular, a eles se atribuindo o caráter de escritura pública, para todos os fins de direito, não se lhes aplicando a norma do artigo 134, II, do Código Civil Brasileiro.

Art. 41. O CMHIS e o FMHIS serão regulamentados em até 180 (cento e oitenta dias), após a publicação desta lei.

Art. 42. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Jerônimo Monteiro, em 30 de dezembro de 2002.

Luiz Paulo Vellozo Lucas

Prefeito Municipal

Ref. Proc. 5705606/02

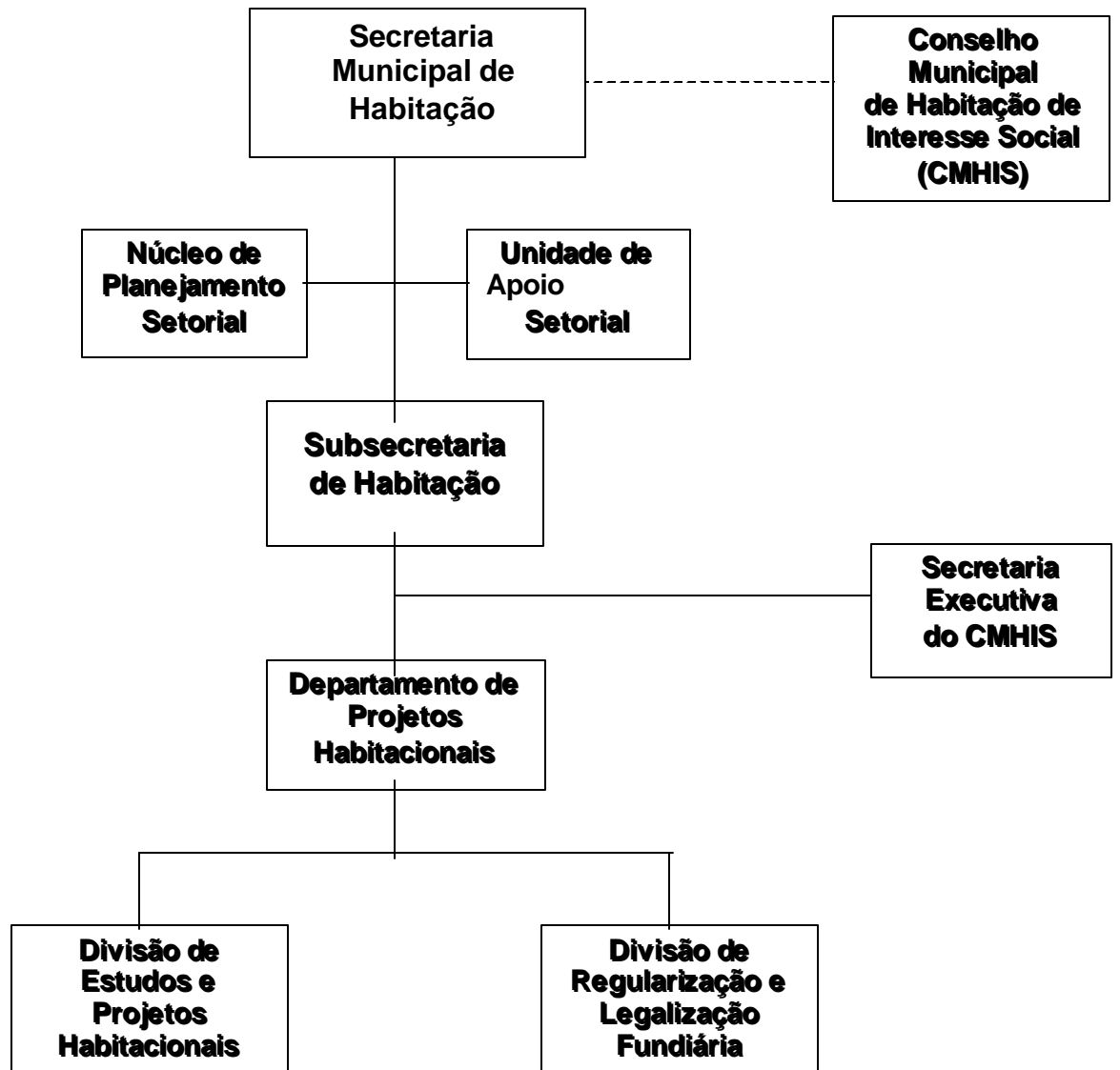
ANEXO I

**RELAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTOS EM
COMISSÃO CRIADOS**

CARGO	PADRÃO	QUANTITATIVO	SUBORDINAÇÃO
Subsecretário de Habitação	CC-1	01	SEHAB
Secretário Executivo do CMHIS	CC-2	01	SEHAB

ANEXO II

ORGANOGRAMA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO



ANEXO III

ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS DA SUBSECRETARIA DE HABITAÇÃO E DA SECRETARIA EXECUTIVA DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

SUBSECRETARIA DE HABITAÇÃO

Objetivo: viabilizar internamente a execução das políticas da Administração Municipal na área habitacional, através da adequada gestão da estrutura e dos recursos disponíveis e das articulações entre os Departamentos de Estudos e Projetos Habitacionais, e Regularização e Legalização Fundiária.

1. Coordenar as atividades das áreas subordinadas de acordo com as diretrizes do plano de gestão de recursos físicos, materiais e humanos da Administração Municipal;
2. Promover o gerenciamento técnico da Secretaria, por delegação do Secretário da pasta;
3. Articular-se com órgãos que mantenham parceria com a Secretaria, objetivando agilizar as ações a serem implementadas;
4. Promover o acompanhamento técnico-gerencial dos projetos em desenvolvimento;
5. Assessorar o Secretário nas tomadas de decisão;
6. Estabelecer e fazer cumprir metas, políticas de execução de atividades, cronogramas e prioridades para as diversas áreas da Secretaria;
7. Estabelecer e acompanhar padrões de qualidade na execução de atividades;
8. Participar do processo de planejamento setorial;
9. Fornecer informações sobre a execução das atividades planejadas;
10. Indicar necessidades de revisão de planos;
11. Apresentar propostas de políticas setoriais, de programas, de projetos e de atividades para a sua execução;
12. Tomar providências necessárias à viabilização das políticas da Secretaria, dentro dos limites de decisão estabelecidos;
13. Coordenar e acompanhar o desenvolvimento de programas e projetos a cargo da Secretaria;
14. Avaliar sistematicamente os resultados das atividades desenvolvidas pelas diversas unidades da Secretaria;

15. Autorizar a movimentação de pessoal no âmbito da Subsecretaria;
16. Tomar decisões relativas à aquisição de produtos e contratação de serviços;
17. Desempenhar outras atribuições afins.

SECRETARIA-EXECUTIVA DO CONSELHO SOCIAL MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

Objetivo: assessorar e prestar apoio técnico ao Conselho Municipal de Habitação.

1. Receber, registrar e sumariar as correspondências, comunicações e processos dirigidos ao Conselho Municipal de Habitação, colocando-os à sua disposição;
2. Distribuir entre os membros do Conselho, mediante a determinação do Presidente, as matérias a serem submetidas à apreciação;
3. Organizar, para cada reunião plenária, a pauta dos trabalhos, contendo sumário das matérias a serem apreciadas e resumo da aplicação técnica preliminar;
4. Secretariar as reuniões plenárias do Conselho lavrando as atas correspondentes;
5. Proceder à redação das resoluções conforme deliberação do plenário;
6. Manter organizado o arquivo de pareceres preliminares e dos relatores, colocando-os à disposição dos membros do Conselho;
7. Encaminhar, mensalmente, ao órgão de origem dos Conselheiros, comunicação sobre o seu comparecimento às reuniões plenárias;
8. Elaborar, ao término de cada ano, o relatório de atividades do Conselho;
9. Desempenhar outras atividades afins.

ANEXO IV

IMPACTO FINANCEIRO – FIXAÇÃO DE VENCIMENTO

SUBORDINAÇÃO	PADRÃO	CRIADOS NO PROJETO DE LEI		EXTINTOS NO PROJETO DE LEI		RESULTADO
		QUANT.	VALOR	QUANT.	VALOR	QUANT. VALOR
SEHAB	CC-1	01	2.528,96	-	-	2.528,96
	CC-2	01	1.750,00	-	-	1.750,00
TOTAL		02	4.278,96			4.278,96

ANEXO B – LEI Nº 6592/2006



Prefeitura Municipal de Vitória
Estado do Espírito Santo

LEI Nº 6.592

Fixa normas e critérios de implantação e acompanhamento de Programas Habitacionais no Município de Vitória, revoga as Leis nºs 6.255 e 6.256, de 17 de dezembro de 2004, e artigos da Lei nº 5.823, de 30 de dezembro de 2002, e dá outras providências.

O Prefeito Municipal de Vitória, Capital do Estado do Espírito Santo, faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono, na forma do Art. 113, inciso III, da Lei Orgânica do Município de Vitória, a seguinte Lei:

Art. 1º. O Município de Vitória, com base na Lei nº 5.823, de 30 de dezembro de 2002, objetivando a promoção do acesso à terra e à moradia digna aos habitantes da cidade, com a melhoria das condições de habitabilidade, de preservação ambiental e de qualificação dos espaços urbanos, assim como promover a participação das comunidades beneficiárias na formulação, implementação e controle da execução dos programas habitacionais, estabelecendo canais permanentes de participação, por meio do Habitar Vitória, desenvolverá os seguintes programas:

- I** - Moradia;
- II** - Vitória de Todas as Cores;
- III** - Terreno Legal;
- IV** - Morar no Centro;
- V** - Morar Sem Risco.

Parágrafo único. Os programas acima enumerados serão custeados por recursos próprios ou decorrentes de fontes financiadoras externas, assim como através de convênios, consórcios e parcerias com órgãos e entidades que desenvolvam programas e projetos habitacionais.

Art. 2º. O Município, para atendimento dos objetivos fixados no Art. 1º, instituirá o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social - PMHIS.

§ 1º. A elaboração, implementação e monitoramento do PMHIS se regerá pelos seguintes princípios:

I - o reconhecimento do direito fundamental à moradia;

II - moradia digna como direito e vetor de inclusão social;

III - compatibilidade e integração das políticas habitacionais públicas, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento humano, urbano e ambiental;

IV - função social da propriedade urbana;

V - questão habitacional como uma política de Estado;

VI - gestão democrática.

§ 2º. A elaboração, implementação e monitoramento do PMHIS se regerá pelas seguintes diretrizes:

I - prioridade para atendimento de demanda habitacional da população de menor renda, assegurando um percentual mínimo de unidades para atendimento de idosos, deficientes e famílias mononucleares;

II - utilização prioritária de áreas dotadas de infra-estrutura, não utilizada ou subutilizadas;

III - sustentabilidade econômica, financeira e social dos programas e projetos implementados;

IV - utilização dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade;

V - apoio ao desenvolvimento de novas tecnologias aplicáveis a programas habitacionais;

VI - implementação de ações de acompanhamento e avaliação de indicadores de impacto das políticas, planos, programas e projetos;

VII - aprimoramento e capacitação constante dos agentes públicos e sociais a exemplo dos: membros do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, técnicos da Secretaria de Habitação e de órgãos municipais afins;

VIII - implantação de processos de aprimoramento de fluxos de informações internas e externas, assim como a simplificação da tramitação de demandas sociais e institucionais;

IX - participação da comunidade beneficiária na elaboração e implantação dos projetos e programas municipais;

X - estímulo a profissionalização e utilização prioritária de mão de obra local;

XI - implantação de programa habitacional destinado a atendimento de demanda habitacional dos Servidores Municipais.

Art. 3º. Fica o Poder Executivo, no âmbito dos programas estabelecidos por esta Lei, autorizado a:

I - alienar, mediante critérios fixados nesta norma, os imóveis residenciais edificados, reformados ou adquiridos com o intuito de promover o acesso à moradia digna;

II - doar os módulos sanitários e as melhorias habitacionais efetivadas em situações de precariedade, com prioridade para as famílias com renda até 3 (três) salários mínimos;

III - alienar materiais de construção destinados a conclusão, ampliação e recuperação de habitações;

IV - alienar, mediante critérios fixados nesta norma, imóveis e direitos reais sob seu domínio com o fim de promover a segurança jurídica mediante a regularização jurídica de imóveis situados em áreas de ocupação consolidada.

Capítulo I

PROGRAMA MORADIA

Art. 4º. O PROGRAMA MORADIA atenderá e beneficiará, prioritariamente, pessoas sem acesso a moradia digna, que morem de aluguel ou dividam habitação, mediante o desenvolvimento dos seguintes projetos:

I - produção de unidades habitacionais;

II - disponibilização de unidades habitacionais já existentes;

III - reconstrução;

IV - acesso ao crédito construtivo para aquisição de materiais destinados à conclusão, recuperação, ampliação ou melhoria de habitações.

Art. 5º. Os projetos disponibilizados pelo Programa Moradia reger-se-ão pelas seguintes regras gerais:

I - o valor do contrato será fixado com base no custo total do benefício, assegurado o desconto dos valores repassados a fundo perdido para atendimento de pessoas que preencham os requisitos fixados nesta lei,

sendo o produto desta subtração denominado - VALOR CONTRATUAL LÍQUIDO (VCL);

II - a prestação mensal a ser paga pelos beneficiários, que preencham os requisitos legais, será fixada com base na divisão do VCL pelo número de prestações fixadas e não poderá ter valor que ultrapasse 10% (dez por cento) da renda familiar, sendo a prestação mínima correspondente a R\$ 10,00 (dez reais);

III - o saldo devedor e os valores das prestações serão atualizados anualmente com base no IPCA - E/IBGE ou índice que o substituir;

IV - ao término do prazo do contrato, os beneficiários serão dispensados do pagamento de eventuais resíduos e saldo devedor, desde que esteja em dia com suas obrigações contratuais;

V - a renda per capita será reavaliada anualmente, para fins de fixação da prestação mensal, através da apresentação de comprovante de renda ou em sua impossibilidade, mediante declaração do beneficiário, sob as penas da lei, e relatório social fundamentado, com assinatura legível do técnico responsável;

VI - em caso de desemprego, ou óbito, as prestações poderão ser suspensas pelo prazo de até 6 (seis) meses, de conformidade com relatório social, podendo ser prorrogado por igual período;

VII - em caso de doença grave ou situação comprovada de impossibilidade de custeio das prestações, sem prejuízo do próprio sustento ou da família, mediante laudo social que deverá prever ações objetivando o afastamento do empecilho, o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social - CMHIS poderá deliberar pela suspensão das prestações, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

VIII - os projetos custeados por fontes financiadoras que não sejam municipais, poderão ser

repassados aos moradores, nos termos e condições fixadas por estas.

Da Sucessão no Programa Moradia

Art. 6º. Os contratados que desistirem da permanência, nos projetos custeados pelo Município, poderão solicitar ao Município de Vitória, que possui direito de preferência à aquisição, autorização de transferência do contrato a pessoas que preencham os requisitos previstos nesta Lei.

Parágrafo único. Poderão ser autorizadas transferências para moradores da região metropolitana, desde que comprovem por meio de Carteira de Trabalho assinada ou ato de nomeação para ocupar cargo em serviço público, que trabalhem no Município de Vitória.

Art. 7º. As transferências irregulares, sem autorização do Município, serão consideradas infrações contratuais que autorizam a rescisão mediante depósito das prestações pagas em juízo e imediata retomada do imóvel, assim como cobrança de multa no valor de 2% (dois por cento) do saldo devedor.

Parágrafo único. Enquanto o ocupante irregular permanecer no imóvel, será responsável pelo pagamento, a título de indenização pelo uso de imóvel público, de quantia equivalente ao triplo do valor da prestação devida calculada com base no valor total do contrato, sem direito a qualquer dos descontos efetuados em favor do beneficiário regular, assim como pelos custos de recuperação por eventuais danos causados ao imóvel.

Causa mortis

Art. 8º. Em caso de falecimento do beneficiário do programa habitacional, antes do término contratual, seus sucessores, nos termos da Lei Civil serão responsáveis pelo cumprimento das obrigações contratuais assim como o pagamento das prestações futuras, respeitado o limite da renda familiar para a fixação da prestação.

§ 1º. Ao herdeiro que não preencher os requisitos para a concessão dos subsídios, será assegurado o valor contratual líquido e que a prestação não ultrapasse o valor equivalente a 20% (vinte por cento) da renda familiar, será, porém responsável pelo pagamento do saldo devedor, sendo possível o refinanciamento.

§ 2º. Os herdeiros que não possuam capacidade civil nem representante legal serão assistidos pelo Ministério Público, que deverá deliberar juntamente com o Município, observadas as regras previstas nesta lei, sobre a continuidade ou desistência da compra da moradia.

Sucessão por ato intervivos nos benefícios dos projetos Reconstrução e Acesso ao Crédito Construtivo

Art. 9º. O adquirente do imóvel beneficiado pelos projetos Reconstrução e Acesso ao Crédito Construtivo, será solidariamente responsável pelo pagamento das dívidas assumidas em favor do imóvel, assim como pelo pagamento dos prejuízos arcados pelo Município, em caso de inadimplência.

Condições Contratuais

Art. 10. As unidades habitacionais, custeadas pelo Município, serão repassadas aos

beneficiários por meio de Contrato de Promessa de Compra e Venda, que além das regras gerais previstas para o Programa Moradia, conterá no mínimo:

I - identificação das partes e o correspondente processo Administrativo;

II - identificação do imóvel e seu valor discriminando a parcela eventualmente subsidiada e a custeada pelo Município;

III - o prazo de 180 (cento e oitenta) meses;

IV - obrigações e penalidades contratuais;

V - direito de preferência à aquisição pelo Município em caso de alienação;

VI - direito de desistência do contrato habitacional com devolução das prestações pagas, pelo valor atualizado, descontado os custos da recuperação de eventuais danos causados ao imóvel ou acrescido de valores correspondentes a benfeitorias úteis, devidamente comprovadas por laudo de avaliação.

Art. 11. Os moradores de imóveis localizados em áreas de interesse ambiental ou necessárias a intervenções urbanas, poderão compensar eventuais créditos decorrentes da desapropriação com os valores devidos em virtude de aquisição de unidade habitacional disponibilizada pelo Município.

Seção I

PRODUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS

Art. 12. O Programa Moradia disponibilizará unidades habitacionais nas seguintes modalidades:

I - unidades isoladas ou condomínio formado por único prédio;

II - conjuntos habitacionais.

§ 1º. As Unidades isoladas ou condomínio formado por único prédio, serão destinados ao atendimento das demandas locais, que se caracterizam pelo atendimento prioritário aos moradores do bairro e suplementarmente aos moradores do seu entorno, obedecidos os demais critérios legais;

§ 2º. Os conjuntos habitacionais serão destinados ao atendimento prioritário das demandas municipais e suplementarmente aos moradores da região metropolitana, obedecidos aos demais critérios legais.

Critérios de Cadastramento

Art. 13. Poderão se cadastrar no projeto de Produção de Unidades Habitacionais, as pessoas que preenchem, prioritariamente, os seguintes requisitos:

I - residir no Município de Vitória, comprovadamente, há mais de 1 (um) ano;

II - possuir renda familiar de até 5 (cinco) salários mínimos;

III - não possuir outro imóvel residencial e/ou nenhum tipo de financiamento habitacional;

IV - não ter sido beneficiado anteriormente por programa semelhante;

V - ser maior de 18 (dezoito) anos ou emancipado;

VI - possuir carteira de identidade e CPF;

VII - não estejam inadimplentes perante o Município.

§ 1º. A comprovação de residência deverá ser efetuada por meio de carnê de cobrança do

Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, contas de serviços públicos ou por visita de equipe social do Município de Vitória.

§ 2º. No ato da inscrição para fins de cadastramento os documentos previstos no inciso VI, poderão ser temporariamente substituídos por cópia do protocolo de solicitação dos mesmos.

§ 3º. O proprietário de um único imóvel de pequeno valor situado em área ou em situação de risco, condenado pela Defesa Civil, será dispensado do cumprimento do requisito previsto no inciso III.

§ 4º. Outros critérios poderão ser fixados a partir de exigências efetuadas por fontes financiadoras.

Critérios de Elegibilidade

Art. 14. A seleção dos beneficiários obedecerá a seguinte ordem de prioridade:

I - menor renda per capita;

II - familiares idosos, doentes crônicos ou com necessidades especiais.

III - famílias mononucleares.

Parágrafo único. Moradores de imóvel interditado pela Defesa Civil poderão, atendidos os requisitos previstos no Art. 13, ter prioridade na seleção, mediante deliberação do CMHIS, devidamente fundamentada.

DISPONIBILIZAÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS JÁ EXISTENTES

Art. 15. Para viabilizar o acesso à moradia, o Município de Vitória está autorizado, mediante laudo de avaliação e devida justificativa técnico-social, adquirir, em áreas de interesse social, unidades habitacionais já construídas que:

I - estejam ociosas;

II - estejam subutilizadas;

III - estejam ocupadas por famílias de baixa renda oneradas com pagamentos de alugueis, que comprometam mais de 40% (quarenta por cento) da renda familiar.

§ 1º. O Município priorizará a aquisição de unidades habitacionais construídas, que sejam aptas ao atendimento do maior número de beneficiários, levando em consideração os vínculos sociais e a renda per capita dos beneficiários.

§ 2º. O inquilino do imóvel adquirido pelo Município neste projeto, desde que se enquadre nas condições previstas nesta lei, terá direito de preferência à aquisição deste, nas mesmas condições e forma estabelecidas para a produção de unidades habitacionais.

Seção III

RECONSTRUÇÃO

Art. 16. O Município de Vitória poderá, com recursos próprios ou em parceria com outras instituições, desenvolver projetos que viabilizem a reconstrução de moradias edificadas em madeira, e/ou em outro material inadequado à construção ou que apresentem instabilidade de estrutura ou insalubridade não sanáveis, através de programas de melhorias habitacionais.

Critérios de Cadastramento

Art. 17. Poderão se cadastrar no Projeto Reconstrução, as pessoas físicas que preenchem, prioritariamente, os seguintes requisitos:

I - possuir renda familiar de até 5 (cinco) salários mínimos;

II - não possuir outro imóvel e/ou nenhum tipo de financiamento habitacional;

III - não ter sido beneficiado anteriormente por programa semelhante;

IV - residir em imóvel que não seja objeto de litígio judicial, que possua regularidade fundiária ou que seja passível de regularização, cuja ocupação esteja consolidada há mais de 10 (dez) anos;

V - residir em área própria para moradia não estando em área de risco ou de interesse ambiental;

VI - não estejam inadimplentes perante o Município;

VII - ser maior de 18 (dezoito) anos ou emancipado;

VIII - possuir carteira de identidade e CPF.

Parágrafo único. Será possível a reconstrução em terrenos com ocupação consolidada há mais de 5 (cinco) anos, desde que identificados os requisitos para a aquisição da propriedade por meio do Usucapião Urbano.

Critérios de Elegibilidade

Art. 18. Terão prioridade na reconstrução, imóveis de beneficiários que preencham os requisitos previstos no artigo anterior e que apresentem problemas com maior grau de risco à saúde e/ou incolumidade física de seus moradores.

Parágrafo único. Será priorizado o atendimento da família com menor renda per capita quando residirem em imóveis com condições de risco equivalentes que não possam ser atendidos ao mesmo tempo por falta de previsão orçamentária.

Condições Contratuais Específicas

Art. 19. O Município está autorizado a conceder desconto em valor equivalente às benfeitorias existentes no terreno antes da reconstrução.

Art. 20. Compete ao beneficiário arcar com os custos da moradia durante o período da reconstrução, salvo se esta decorrer de imposição inafastável decorrente de situação de risco estrutural e absoluta impossibilidade de acomodação em casas de parentes e/ou custeio de aluguel.

Art. 21. Aplica-se ao programa de reconstrução as normas relativas à produção de unidades habitacionais, no que couber.

Art. 22. Atraso superior a 90 (noventa) dias no pagamento das parcelas devidas por força do financiamento decorrente deste projeto, importará na inscrição em dívida ativa das parcelas não pagas, acrescidas de juros de 1% (um por cento) ao mês e multa no valor de 2% (dois por cento) e vedação de atendimento do inadimplente por qualquer outro programa habitacional municipal, enquanto não for regularizada sua situação.

Seção IV

ACESSO AO CRÉDITO CONSTRUTIVO

Art. 23. Para o atendimento da demanda por reforma e/ou ampliação de unidades habitacionais o Município de Vitória poderá, com recursos próprios ou em parceria com outras instituições, desenvolver projetos que viabilizem o acesso ao crédito construtivo para moradores que:

I - residam em imóvel, total ou parcialmente, construído em material adequado a construção;

II - residam em áreas com regularidade fundiária ou passíveis de regularização, cuja ocupação esteja consolidada há mais de 5 (cinco) anos;

III - residam em área própria para moradia não estando em área de risco ou de interesse ambiental;

IV - não possuam outra moradia;

V - não estejam inseridos em qualquer tipo de financiamento imobiliário;

VI - tenham renda familiar de até 5 (cinco) salários mínimos;

VII - não estejam inadimplentes perante o Município.

VIII - ser maior de 18 (dezoito) anos ou emancipado;

IX - possuir carteira de identidade e CPF.

Parágrafo único. O Município fica autorizado a participar de programas/projetos de crédito construtivo desenvolvidos por instituições financeiras, mediante disponibilização de caução financeira ou outros aportes de recursos devidamente autorizados em lei específica.

Art. 24. Os valores somente poderão ser disponibilizados para projetos que estejam devidamente aprovados e que possuam responsáveis técnicos.

Art. 25. Para viabilizar a regularidade construtiva, o Município poderá firmar convênios com entidades, a fim de que sejam disponibilizados, aos beneficiários, gratuitamente ou a baixo custo, responsáveis técnicos pelo projeto e execução da obra.

Art. 26. As condições do financiamento serão fixadas pelo agente financeiro respectivo e os critérios de elegibilidade serão regulamentados por meio de Decreto.

Art. 27. O beneficiário será responsável pelo pagamento das dívidas assumidas para o fim específico de conclusão, reforma ou ampliação de seu imóvel, assim como pelo pagamento de eventuais prejuízos arcados pelo Município, em caso de inadimplência.

Parágrafo único. Atraso superior a 90 (noventa) dias no pagamento das parcelas devidas por força do financiamento decorrente deste projeto e os débitos oriundos dos prejuízos causados ao Município pela inadimplência, serão inscritos em dívida ativa, na respectiva inscrição imobiliária correspondente ao imóvel objeto da benfeitoria custeada pelo financiamento, acrescidas de juros de 1% (um por cento) ao mês e multa no valor de 2% (dois por cento) e vedação de atendimento do inadimplente por qualquer outro programa habitacional municipal, enquanto não for regularizada sua situação.

Capítulo II
VITÓRIA DE TODAS AS CORES

Art. 28. O Município de Vitória poderá, com recursos próprios ou em parceria com outras instituições, implantar o PROGRAMA VITÓRIA DE TODAS AS CORES que objetiva estimular e promover melhorias na qualidade da habitabilidade e do acabamento nos imóveis, de famílias de baixa renda, prioritariamente, nas áreas de interesse social, desenvolvendo uma estética urbana especial que propicie a apropriação afetiva do espaço comunitário.

Parágrafo único. Para o atendimento dos objetivos o Município está autorizado a custear, sem qualquer ônus financeiro para os beneficiários os estudos técnicos, materiais necessários e serviços de chapisco, reboco, pintura e recuperação/construção de telhados, pisos e alvenaria.

Critérios de Cadastramento

Art. 29. Poderão se cadastrar as pessoas físicas, moradoras da área de intervenção prevista no plano de trabalho, que preencham os seguintes requisitos:

I - residir no Município de Vitória a pelo menos 1 (um) ano;

II - possuir renda familiar de até 3 (três) salários mínimos;

III - o imóvel seja edificado em material adequado e que não apresentem riscos ou insalubridades insanáveis ou esteja localizado em área não passível de regularização;

IV - não possuir outro imóvel e/ou nenhum tipo de financiamento habitacional;

V - ser maior de 18 (dezoito) anos ou emancipado;

VI - possuir carteira de identidade e CPF.

Capítulo III

TERRENO LEGAL

Art. 30. O programa Terreno Legal, que objetiva a regularização jurídica dos parcelamentos e assentamentos existentes no Município de Vitória, se regerá com base nos seguintes princípios e regras gerais:

I - busca da regularidade registral dos loteamentos, desmembramentos e assentamentos da Cidade de Vitória;

II - recuperação dos custos arcados pela Administração no processo de regularização;

III - gratuidade para famílias de baixa renda;

IV - simplificação de procedimentos administrativos;

V - utilização dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade;

VI - sustentabilidade da regularização jurídica;

VII - complementariedade das ações jurídicas, sociais, urbanísticas e ambientais, especialmente nos processos de regularização fundiária em Zonas de Especial Interesse Social;

VIII - participação da comunidade na elaboração, desenvolvimento e execução dos projetos de regularização.

Art. 31. O processo de regularização jurídica comportará os seguintes níveis:

I - A regularização urbanística, que compreende regularizar o parcelamento das áreas dos

assentamentos existentes e dos novos assentamentos do ponto de vista urbanístico, ou seja, de acordo com a legislação específica adequada aos padrões locais e de qualidade urbana;

II - A regularização do domínio do imóvel, que compreende regularizar os assentamentos existentes e os novos assentamentos do ponto de vista da propriedade da posse.

Seção I

Da Alienação do Patrimônio Municipal

Art. 32. Fica o Poder Executivo autorizado a alienar lotes de propriedade do patrimônio municipal e para os ocupantes de áreas de interesse social com testada para logradouros públicos.

Parágrafo único. A alienação referida no "caput" deste artigo processar-se-á por escritura pública ou por instrumento particular e será concedida, prioritariamente, às mulheres que possuam filhos.

Art. 33. Todas as despesas originadas do processo de alienação correrão por conta do alienatário.

§ 1º. Ficam isentos do pagamento do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis - ITBI, os proprietários de lotes existentes nas Zonas de Especial Interesse Social, com renda familiar de até 8 (oito) salários mínimos, cujo valor do imposto devido seja de até 1 (um) salário mínimo.

§ 2º. Para viabilizar a regularização jurídica de imóveis ocupados por famílias com renda de até 8 (oito) salários mínimos, o Município fica autorizado:

I - a parcelar o pagamento do ITBI em até 24 (vinte e quatro) meses;

II - antecipar o pagamento dos custos cartoriais relativos aos imóveis regularizados, devendo estes valores ser ressarcidos aos cofres públicos, mediante parcelamento em até 24 (vinte e quatro) meses, em casos não abrangidos pela gratuidade prevista no Art. 213, § 15 da Lei Federal nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterada pelo Art. 59 da Lei Nº 10.931, de 02 de agosto de 2004.

§ 3º. O ressarcimento aos cofres públicos dos benefícios previstos no parágrafo anterior constará, obrigatoriamente, como condição suspensiva, nos instrumentos jurídicos.

Art. 34. A alienação poderá ser onerosa ou gratuita, de acordo com a finalidade a que se destina e a renda familiar dos beneficiários, conforme previsto nesta norma.

Art. 35. Nas alienações onerosas serão cobrados valores com base na avaliação do valor de mercado do terreno ou da planta genérica de valores imobiliários da Prefeitura Municipal de Vitória, obedecendo aos seguintes critérios:

I - Uso Residencial, filantrópico e religioso:

a) lotes com até 250m²1%;

b) lotes com 250m² a 400m²5%;

c) lotes acima de 400m² a 500m²...7%;

d) lotes acima de 500m² a 700m²...9%;

e) lotes acima de 700m² a 800m²..10%;

f) lotes acima de 800m², para cada

fração igual ou inferior a 100m² será acrescido o percentual de 3% ao valor definido na alínea e.

II - Uso Comercial, industrial, prestação de serviços, atividades recreativas e esportivas:

- a) lotes com até 300m².....10%;
- b) lotes acima de 300m² a 700m²..20%;
- c) lotes acima de 700m², para cada fração igual ou inferior a 100m² será acrescido o percentual de 3% ao valor definido na alínea b.

III - Uso misto:

- a) lotes com até 250m²2%;
- b) lotes acima de 250m² a 400m²....6%;
- c) lotes acima de 400m² a 700m²....8%;
- d) lotes acima de 700m², para cada fração igual ou inferior a 100m² será acrescido o percentual de 3% ao valor definido na alínea c.

§ 1º. Aos ocupantes de lotes com uso residencial, área de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e renda familiar igual ou inferior a 3 (três) salários mínimos é assegurado o direito à gratuidade na alienação que somente poderá ser concedida uma única vez por beneficiário.

§ 2º. Considera-se lote de uso misto aquele com edificação(s) que apresenta (am) além da atividade residencial outras não residenciais.

§ 3º. Para efeito desta Lei, será considerado como residencial aqueles lotes que além do uso residencial apresentem áreas não residenciais edificadas menores ou iguais a 30 m² (trinta metros quadrados).

§ 4º. O alienatário que comprovar, por meio de Certidão de Tempo de Cadastro, estar na posse do terreno há mais de 20 (vinte) anos, pagará metade do valor devido pela transferência da alienação.

Art. 36. Os valores fixados no artigo anterior serão cobrados em dobro do ocupante, proprietário de outro imóvel no Município de Vitória e que não tenha sido beneficiado por programas de regularização, salvo se comprovada renda familiar de até 5 (cinco) salários mínimos.

Art. 37. Os valores fixados no Art. 34 serão cobrados em triplo do ocupante, proprietário de outro imóvel no Município de Vitória, que tenha sido beneficiado por programas de regularização, salvo se comprovada renda familiar de até 5 (cinco) salários mínimos, na hipótese em que pagará o dobro.

Art. 38. O alienatário que auferir renda mensal familiar de até 5 (cinco) salários mínimos poderá requerer o parcelamento dos valores devidos ao Poder Público Municipal, em virtude da alienação do imóvel ou do direito real, em até 12 (doze) parcelas mensais e consecutivas sem reajuste.

Parágrafo único. O alienatário que optar por parcelar os valores devidos ao Poder Público Municipal, nos termos do que estabelece o "caput" deste artigo, somente terá a transferência formalizada após a extinção da obrigação.

Art. 39. A Administração Municipal fornecerá, gratuitamente, a planta de situação e o memorial descritivo de medição, aos ocupantes de imóveis residenciais com renda familiar de até 3 (três) salários mínimos.

Art. 40. A comprovação da ocupação, para fins de alienação, se dará, prioritariamente, por meio do cadastro imobiliário e, não estando o imóvel inscrito no

referido cadastro, por levantamento cadastral sócio econômico do Município de Vitória ou qualquer outro meio admitido em direito.

Art. 41. Os lotes vagos remanescentes das áreas do Município para fins de regularização fundiária serão destinados ao atendimento da Política Municipal de Habitação.

Art. 42. Fica o Poder Executivo autorizado a proceder à cessão de aforamento, gratuita ou onerosa, aos ocupantes que edificaram benfeitorias, e aos órgãos públicos responsáveis pela implantação de equipamentos comunitários dos terrenos de marinha e seus acrescidos cedidos ao Município pela União Federal para fins de regularização fundiária, aplicando-se, no que couber, as regras previstas neste capítulo.

Parágrafo único. A cessão de aforamento de que trata este artigo fica condicionada à prévia autorização da Gerência Regional do Patrimônio da União - GRPU, sob pena de nulidade.

Capítulo IV

MORAR NO CENTRO

Art. 43. O PROGRAMA MORAR NO CENTRO tem por objetivo contribuir para a revitalização e repovoamento do Centro da Cidade de Vitória através de:

I - requalificação de edifícios não residenciais desocupados, ou subutilizados para uso habitacional;

II - readequação e/ou recuperação de imóveis residenciais desocupados ou subutilizados;

III - construção de novas habitações.

§ 1º. Será possível a destinação de unidades térreas para atividades não residenciais.

§ 2º. Na construção de novas habitações e/ou reforma e readequação de prédios vazios, poderá ser viabilizada com linhas de financiamento para todas as faixas de renda, estando o Município autorizado a conceder subsídios, em favor das famílias beneficiadas.

§ 3º. Aplica-se ao presente programa, no que couber, as normas estabelecidas no Programa Moradia.

Capítulo V

MORAR SEM RISCO

Art. 44. O PROGRAMA MORAR SEM RISCO atenderá e beneficiará pessoas que residam em imóveis no Município de Vitória que apresentem instabilidade de estrutura e/ou insalubridade ou que estejam submetidos a riscos geológicos de que determinem a remoção temporária ou definitiva, para o fim de resguardar o direito à vida, através dos seguintes projetos:

- I** - Bolsa Moradia;
- II** - Auxílio Moradia;
- III** - Auxílio Reforma.

Parágrafo único. Áreas de risco geológico são aquelas sujeitas a sediar evento geológico natural ou induzido ou a serem por ele atingidas.

Art. 45. Os beneficiários deverão atender aos seguintes requisitos gerais:

- I** - possuir renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos ou per capita de até ½ (meio) salário mínimo;

II - estar em quaisquer situações previstas no caput do artigo anterior;

III - morar no local há pelo menos 1 (um) ano;

IV - não possuir outro imóvel;

V - não ter sido beneficiado anteriormente por programa semelhante ou de acesso à moradia.

Art. 46. A gestão e a execução do programa morar sem risco, será efetuada pela Secretaria de Habitação - SEHAB, de conformidade com as normas fixadas a seguir:

I - a existência de dotação na Lei Orçamentária do Município para a concessão dos benefícios;

II - a aprovação pela SEHAB e pelo Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social - CMHIS das famílias selecionadas pela Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Habitação de Interesse social - SE-CMHIS para obtenção dos benefícios, com base nos critérios elencados nesta Lei;

III - o titular do benefício concedido será representado pelo chefe de família, prioritariamente, pela mulher.

Seção I

BOLSA MORADIA

Art. 47. Bolsa Moradia é um projeto emergencial e temporário, pelo qual poderá ser disponibilizado acesso à moradia segura, mediante a concessão de subsídio, integral ou parcial, para viabilizar a locação de imóvel residencial em casos de famílias submetidas aos riscos previstos no Art. 44, que estejam sendo beneficiadas por projeto de reassentamento municipal

ou que sejam vítimas de catástrofe ou situações de calamidade pública.

§ 1º. Somente poderão ser beneficiados deste projeto os imóveis que estejam inseridos em projetos de reassentamento com execução prevista para até o ano subsequente.

§ 2º. Nos casos decorrentes de desocupação de moradias submetidas a riscos insanáveis, somente será disponibilizado o subsídio quando houver a desocupação do imóvel e a devida autorização de imissão na posse e demolição da edificação.

§ 3º. Este benefício também poderá ser disponibilizado em casos de reconstrução, quando esta decorrer de imposição inafastável decorrente de situação de risco estrutural ou em face de absoluta impossibilidade de acomodação em casas de parentes e/ou custeio de aluguel durante o tempo necessário para a realização das obras.

§ 4º. Em casos de catástrofe ou calamidade pública, causadas por fatores de risco, incluídos ou não neste artigo, o Bolsa Moradia poderá excepcionalmente ser disponibilizado pelo prazo máximo de 3 (três) meses e não dependera de comprovação de tempo mínimo de moradia no Município.

Art. 48. O beneficiário do Projeto Bolsa Moradia deverá residir no Município de Vitória e se enquadrar nos seguintes critérios:

I - morar no local há pelo menos 1 (um) ano ou, excepcionalmente, estar em alojamento/abrigo provisório por interveniência de programas/projetos públicos;

II - não estar recebendo outros benefícios que ultrapassem a renda per capita familiar de um salário mínimo.

Art. 49. A seleção dos beneficiários será feita dentre as pessoas ou famílias que atenderem aos critérios do projeto priorizando-se as que possuam menor renda per capita.

Parágrafo único. Ocorrendo demanda superior à capacidade de oferta do benefício pelo Projeto Bolsa Moradia e no caso de famílias com o mesmo nível de renda per capita, o CMHIS com base em relatório social e laudo da situação de risco identificará os beneficiários que deverão ser atendidos prioritariamente.

Art. 50. Os subsídios concedidos aos beneficiários do Bolsa Moradia, serão conferidos de acordo com os seguintes critérios:

I - família com renda per capita de até 0,25 (zero vírgula vinte e cinco) do salário mínimo, receberão auxílio no valor inicial de um salário mínimo;

II - família com renda per capita acima de 0,25 (zero vírgula vinte e cinco) até 0,6 (zero vírgula seis) do salário mínimo, receberão auxílio no valor inicial de 80% (oitenta por cento) do salário mínimo;

III - família com renda per capita acima de 0,6 (zero vírgula seis) até 1 (um) salário mínimo, receberão auxílio no valor inicial de 60% (sessenta por cento) do salário mínimo.

Art. 51. O subsídio poderá ser suspenso, observadas as formalidades legais e de direito, nos seguintes casos:

I - por iniciativa do beneficiário, indicando a sua motivação;

II - por descumprimento das cláusulas constantes do Contrato de adesão ao projeto;

III - por alteração de dados cadastrais que impliquem em perda das condições de habilitação ao benefício, conforme relatórios realizados pela equipe designada;

IV - pela extinção das condições que determinaram sua concessão.

Parágrafo único. Também será suspenso o Bolsa Moradia, nos casos em que o titular do benefício não realizar o saque dos valores por 3 (três) meses consecutivos, procedendo inclusive a restituição financeira ao projeto para benefício a outras famílias.

Seção II

AUXÍLIO MORADIA

Art. 52. O Auxílio Moradia é um projeto emergencial que objetiva viabilizar a garantia do direito à vida de famílias que habitem imóveis com risco estrutural e/ou geológico grave, inseridos em área de risco ou interesse ambiental.

Parágrafo único. Somente poderão ser beneficiados por este projeto os imóveis que não estejam inseridos em programas/projetos de reassentamento com execução prevista para até o ano subsequente.

Art. 53. O Município por meio deste projeto está autorizado a adquirir o imóvel residencial submetido a risco e/ou suas benfeitorias pelo valor mínimo de 25 (vinte e cinco) salários mínimo e máximo equivalente ao valor de sua avaliação.

Art. 54. A aquisição do imóvel do beneficiário pelo município será realizada mediante compra e venda cujo pagamento será efetuado através de carta de crédito vinculada à aquisição de moradia digna localizada em área própria para habitação.

§ 1º. O cumprimento do requisito acima deverá ser atestado por estudo técnico que comprove as condições mínimas de habitabilidade e segurança da moradia selecionada pelo beneficiário.

§ 2º. O Beneficiário terá o prazo de 60 (sessenta) dias para indicar o imóvel a ser avaliado pelo Município.

Art. 55. O beneficiário deverá utilizar, obrigatoriamente, na aquisição da nova moradia, o valor mínimo fixado nesta Lei, sob pena de reversão do saldo em favor do FMHIS, salvo se o imóvel tiver sido avaliado em valor superior a este.

Seção III

AUXÍLIO REFORMA

Art. 56. O Auxílio Reforma é um projeto emergencial que objetiva a garantia do direito a vida viabilizando a reforma de imóveis insalubres e/ou com risco estrutural grave, que não estejam em áreas de interesse ambiental ou que apresentem riscos geológicos, mediante benefício único com valor máximo de 5 (cinco) salários mínimos que deverão ser destinados obrigatoriamente à aquisição de material de construção.

§ 1º. O Município poderá conceder o benefício no todo ou em parte em espécie ou através do equivalente em materiais de construção.

§ 2º. A identificação dos serviços necessários e seus respectivos materiais de construção será efetuada por técnicos municipais, ficando o beneficiário encarregado da execução.

§ 3º. Poderão ser atendidas por este programa, utilizando materiais similares, as moradias construídas com material inadequado, desde que não haja previsão de atendimento no programa Reconstrução.

Art. 57. O valor do benefício, respeitado o teto fixado no artigo anterior, será fixado à partir da estimativa do valor dos materiais de construção necessários a execução dos serviços, de acordo com tabela de preços da construção civil.

Capítulo VI

GESTÃO DEMOCRÁTICA

Art. 58. A população beneficiária participará da elaboração, discussão e implantação dos programas previstos nesta norma por meio de:

- I** - representantes no CMHIS;
- II** - representantes de rua;
- III** - grupos de interlocução;
- IV** - fórum de integração.

§ 1º. Os representantes de rua serão escolhidos pelos moradores.

§ 2º. Os grupos de interlocução serão criados à partir de indicação dos representantes de rua;

§ 3º. O fórum de integração, que objetiva a discussão, avaliação, proposição e aprimoramento das ações desenvolvidas no âmbito da política habitacional

do Município de Vitória, será reunido anualmente e contará com a participação:

- a) da população interessada;
- b) dos representantes de rua;
- c) dos membros do grupo de interlocução;
- d) de associações civis, Ongs etc;
- e) de representantes do poder público.

Capítulo VII

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 59. Todos os valores ressarcidos ao Município a partir do cumprimento das condições fixadas nos programas e projetos previstos nesta norma, deverão ser aplicados no Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS, instituído pela Lei nº 5.823, de 30 de dezembro de 2002, com as alterações da Lei nº 5.854, de 14 de abril de 2003.

Art. 60. O Município fica autorizado a fornecer gratuitamente projetos e acompanhamento técnico, para o fim de viabilizar a construção legalizada da moradia para famílias com renda de até 5 (cinco) salários mínimos.

§ 1º. O Município está autorizado a proceder a aprovação dos projetos previstos nesta norma, sendo permitida a isenção do pagamento de taxas e dispensa de apresentação de comprovante de recolhimento de ISS do responsável técnico, para famílias com renda de até 3 (três) salários mínimos.

§ 2º. para o atendimento dos objetivos previstos neste artigo, o Município poderá contratar serviços ou firmar convênios com os órgãos de

classe, entidades públicas e privadas, estabelecimentos de ensino entre outros.

Art. 61. O Município Vitória está autorizado a adquirir ou produzir moradia para viabilizar o acesso á moradia digna para os servidores públicos municipais que possuam no mínimo 3 (três) anos de serviço e que preencham prioritariamente os seguintes critérios

I - não possuir imóvel próprio na região metropolitana;

II - menor renda;

III - maior tempo de serviço prestado ao município;

IV - maior idade.

Parágrafo único. Aplica-se a este artigo, no que couber, a norma prevista no programa moradia.

Art. 62. Sempre que necessário o Poder Executivo regulamentará a presente Lei.

Art. 63. Os casos omissos serão objeto de deliberação pelo CMHIS que em decisão fundamentada poderá utilizar analogia e princípios de direito de forma que atenda a promoção da dignidade da pessoa humana e justiça social.

Art. 64. A Prefeitura Municipal de Vitória, obrigatoriamente, enviará para os Vereadores da Câmara a consolidação das concessões feitas com os nomes dos beneficiários, o programa em que ele foi contemplado e o valor executado individualmente.

Art. 65. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 66. Ficam revogadas as Leis n°s 6.255, de 17 de dezembro de 2004, e Lei n° 6.256 de 17 de dezembro de 2004, e os artigos 6º, 8º, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19 da Lei n° 5.823, de 30 de dezembro de 2002.

Palácio Jerônimo Monteiro, em 03 de maio de 2006.

João Carlos Coser
Prefeito Municipal

Ref.Proc.1710302/06
/stn