

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM  
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

---

A CASA QUE EU QUERO OU A QUE ME OFERECEM, QUAL A CASA EU PRECISO? CULTURA  
LOCAL E POLÍTICAS PÚBLICAS EM HABITAÇÃO.

Danielle Costa Guimarães (UNIFAP)

## **A Casa que Eu Quero ou a que Me Oferecem, Qual a Casa eu Preciso? Cultura Local e Políticas Públicas em Habitação.**

### Resumo

O presente *paper* procura sintetizar algumas reflexões sobre a importância da cultura local nas decisões acerca das políticas públicas em habitação no Brasil. Ele investiga a capacidade operacional das atuais políticas públicas habitacionais brasileiras de oferecer condições satisfatórias para o desenvolvimento sócio-espacial da comunidade e das famílias dos moradores das áreas atingidas pelas intervenções. Partimos do pressuposto de que existem duas premissas essenciais para o desenvolvimento sócio-espacial: 1) a participação popular na definição do espaço que pode contribuir no desenvolvimento humano e 2) as intervenções devem corresponder ao modo de vida da comunidade alvo e interferir de forma positiva no sentido do aumento das suas expectativas de vida. A aplicação desse método foi realizada no programa Habitar Brasil/BID, como estudo de caso, examinando o Plano de Desenvolvimento Local – Riacho Doce e Pantanal (PDL) em Belém - PA - Brasil. A análise esteve voltada para o reconhecimento do modo de vida local, os espaços construídos pela própria população e a participação dos moradores nos processos decisórios na concepção da sua nova casa.

## 1. A questão: habitação social e desenvolvimento.

A crise da habitação no Brasil tem sua origem na emergência do trabalhador livre, após o período da escravidão, e se intensifica com a consolidação do capitalismo e com a crise econômica dos países em desenvolvimento, grupo no qual o Brasil se insere. A situação transforma-se em uma constante no país, que tem mostrado, nas últimas três décadas, uma situação de escassez de moradia, aumento populacional das cidades e diminuição da população do campo<sup>1</sup>, crescimento da pobreza urbana e, por fim, a favelização<sup>2</sup> das grandes, médias e até mesmo pequenas cidades brasileiras.

Logo depois do final da segunda guerra mundial foram iniciadas discussões ao nível global referentes à democratização dos países, o que sinaliza uma possibilidade de mudança de direcionamento das políticas públicas, principalmente do grupo dos países em desenvolvimento. No Brasil as modificações esperadas fazem parte da luta pela Reforma Urbana iniciada em meados da década de 1970 e de um discurso que vem se consolidando desde finais da década de 1980, com a Constituição Cidadã que objetiva, dentre outros pontos, o direito à cidadania e a participação popular (SANTOS, 2002: 39-43).

Nesse momento, a preocupação volta-se à crítica do padrão (ou modelo) de intervenção historicamente adotado pelo poder público, que, desde a sua origem, possuía uma postura rígida e autoritária, resultando nas ações do Banco Nacional de Habitação (BNH) e dos conjuntos das Companhias de Habitação dos Estados (COHAB's) pelo Brasil, muito distanciadas das reais necessidades do público-alvo (a população de baixa renda). Mas nem a necessidade de uma nova postura, nem as intervenções inadequadas são questões novas no campo da arquitetura e do urbanismo.

A experiência do edifício *Pruitt-Igoe*, construído em 1955 em Chicago, a partir do modelo *corbusiano* muito difundido à época, ilustra como a adequação do projeto às especificidades do público-alvo há décadas não é uma preocupação presente. O edifício possuía aproximadamente 40% de abandono e foi implodido dezessete anos depois de sua construção como o “*símbolo de tudo quanto era visto como errado na remodelação urbana, não só nos Estados Unidos como pelo mundo afora*”. (HALL, 1995: 276).

O mesmo repúdio ocorreu em outras soluções *fordistas*<sup>3</sup> para habitação, comuns na década de 1970, reproduzidas nas décadas subseqüentes, e que foram marcadas pela repetição, pela monotonia e pela falta de correspondência com os valores das pessoas que as habitavam.

Em tese, esse tipo de solução apontada nas décadas de 1950 e 1970, não se justificaria nas ações da década de 1990, visto que nesse período já havia definições ao nível global, a partir das Conferências para Assentamentos Humanos ocorridas em 1976 e 1996, que apontam como deveriam ser conduzidas as ações em áreas de habitação de baixa renda. No entanto, Maricato (2001:188) afirma que nas experiências apresentadas como melhores práticas por vários países membros, na II Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos em 1996, “*o aspecto mais negativo apontado era o do autoritarismo e a ausência de participação*”, o que diminui sensivelmente as chances de se alcançar as reais necessidades populacionais nas definições das ações públicas.

De forma análoga ocorreu (e ainda ocorre) em muitas experiências brasileiras, desde aquelas das Vilas Operárias, dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's), na atuação da Fundação da Casa Popular (FCP), do BNH e das COHAB's<sup>4</sup>. As mais recentes ações mostram que ainda há uma espécie de *standardização* dos projetos espaciais dos assentamentos, ou a desconsideração das características específicas da população alvo da intervenção na definição dos projetos habitacionais, principalmente aqueles que são resultado de remanejamento de comunidades de áreas de risco para assentamentos totalmente novos.

Amorim e Loureiro (2000, *passim*) demonstram, por meio de um estudo de avaliação pós-ocupação de cinco conjuntos habitacionais da COHAB em Recife - PE, como a população precisou modificar completamente os blocos de apartamentos, no conjunto habitacional estudado, depois de alguns anos de ocupação, tanto na tipologia edilícia, quanto na configuração espacial, de forma a adequá-los às suas necessidades e hábitos culturais.

No mesmo sentido, estudos diversos e a nossa própria observação em conjuntos habitacionais brasileiros reforçam a idéia de que o aspecto da adequação do projeto às diferenças culturais, geográficas, físicas e sócio-econômicas é extremamente importante na definição das diretrizes de projeto. Parece-nos que, historicamente no Brasil, aspectos sócio-econômicos relacionam-se de forma ineficaz com questões espaciais. Os países em desenvolvimento afiguram preferir “importar” soluções espaciais e de gestão urbana, ou optam, como ocorre no Brasil, por multiplicar soluções de urbanização e melhorias habitacionais para assentamentos informais *standardizadas*. A Agenda Habitat se pauta no conhecimento dessa realidade em diversos países para definir como critério essencial que os projetos sejam adequados à realidade local.

O Brasil tem necessitado nos últimos anos se submeter aos órgãos de financiamento internacionais para a execução de projetos sociais, visto que geralmente não possui ou não prioriza recursos para essa área. Apesar de os programas serem implementados no âmbito local, as prefeituras são levadas a adotar posturas e princípios discutidos globalmente para a implementação dos projetos, precisando, para isso, adaptar o regulamento dos programas (produtos dos financiamentos) às especificidades locais, tarefa muitas vezes inviável.

Esses princípios e posturas depois são repassados aos municípios, pela esfera federal, sob a forma de exigências em regulamentos. No Brasil essas exigências podem não se adequar muitas vezes por falta de participação da população nas decisões, gerando questionamentos acerca da eficiência dos programas, pois não se sabe se são flexíveis a ponto de se adaptarem às necessidades e capacidades locais e de que forma seus objetivos identificam-se com as demandas locais.

Tendo em vista o acima exposto, podemos admitir que a eficácia nas ações públicas no setor habitacional está relacionada com a busca da coerência com os princípios encontrados nos programas habitacionais, onde estão embutidos conceitos como cidadania, desenvolvimento humano, liberdade e perspectivas de vida. Princípios esses discutidos nas Conferências da Agência Habitat e encontrados nas concepções da Agenda Habitat que tomam por base o possível grau de adaptação da população às modificações ocorridas no seu modo de vida. Consideramos, portanto, que a eficácia pode ser alcançada por meio:

- a) de um efetivo protagonismo das cidades, que seria a liberdade de criar ações mais adequadas à realidade local, o que exige a estruturação administrativa dos municípios e o acesso mais direto dos municípios aos recursos destinados aos programas;
- b) de todas as formas de liberdade que a população deve ter, principalmente a liberdade política e poder decisório em todos os aspectos do projeto social ou físico, o que deve contribuir para uma melhor compreensão da lógica do espaço desses assentamentos humanos, tendo em vista que o espaço não é neutro e influencia nas estratégias de sobrevivência da população e no tempo de permanência nas áreas que sofrem melhorias; e
- c) de um maior empenho para a adequação do projeto físico à realidade da vida cotidiana da população envolvida.

A dissertação de mestrado da autora que deu origem a este *paper* procura analisar todos os três aspectos acima citados, por meio da avaliação de um projeto habitacional em

área de assentamento informal na cidade de Belém – PA. Aqui nos deteremos a algumas reflexões referentes apenas ao último aspecto, que valoriza os aspectos sócio-culturais locais como aliados na definição da forma que esses assentamentos devem tomar após as intervenções, tomando por base a capacidade de adaptação da população às modificações ocorridas no seu modo de vida no decorrer do processo, sempre tendo em vista o desenvolvimento sócio-espacial.

## **2. Liberdade e Perspectivas de Vida para o Desenvolvimento Sócio-Espacial.**

O enfoque nas liberdades humanas, desenvolvido por Sen (2000: passim), tem sua base em estudos econômicos, porém com um enfoque especialmente social e cultural. Ele trata a liberdade como o principal meio (*papel constitutivo*) e também o fim primordial (*papel instrumental*) do desenvolvimento. A liberdade, nesse caso, deve garantir a capacidade de as pessoas fazerem coisas e levarem o tipo de vida que elas têm razão para valorizar. Essa visão de liberdade envolve tanto os processos que permitem a liberdade de ações e decisões, como as oportunidades reais que as pessoas têm, dadas as circunstâncias pessoais e sociais.

A teoria da liberdade de Sen difere liberdade formal (*liberties*) de liberdade substantiva (*freedoms*). A liberdade *formal* aqui estaria vinculada aos direitos individuais, liberdade que cada um tem de não ser tolhido no exercício de suas faculdades ou de seus direitos, exceto nos casos em que a lei determina. A liberdade *substantiva* inclui, entre outras, capacidades elementares como estar livre da fome crônica, da subnutrição, da morbidez evitável e da morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler, escrever, contar, ter participação política, liberdade de expressão, etc.

Quando são negadas às pessoas as oportunidades de participar de decisões cruciais concernentes a assuntos públicos, mesmo que não lhes falte segurança econômica adequada, sem liberdades políticas ou direitos civis elas podem ser privadas de liberdades importantes para conduzir suas vidas. Essas privações podem restringir a vida social e política e, por isso, as liberdades política e civil são importantes por si mesmas. O exercício da liberdade é mediado por valores que são influenciados por discussões públicas e interações sociais que são elas próprias, influenciadas pelas liberdades de participação.

Nesse sentido, os conceitos de liberdade e desenvolvimento apresentados por Sen, compõem o conceito de qualidade de vida que utilizamos aqui, principalmente no que se refere à forma como as pessoas conseguem viver de fato - indo além das necessidades básicas e direitos essenciais do homem, como saneamento e o alimento do dia-a-dia - ou sobre a liberdade para escolher viver de um modo que elas têm razão para valorizar.

No caso específico da liberdade política, Sen (2000, *passim*) afirma que é ela quem possibilita aos cidadãos a oportunidade de debater sobre que valores estão em jogo na escolha das prioridades. O autor defende que seja dada a oportunidade, sempre que necessário, de a própria população avaliar e decidir qual o tipo de vida que deseja levar, mesmo que esteja em jogo um modo de vida tradicional, recheado de valores culturais e/ou tradicionais e que não corresponde à visão de técnicos e burocratas.

Pela visão ampla sobre as liberdades humanas, essa teoria é relativa à perspectiva do desenvolvimento humano (ou perspectivas de vida), mas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento apenas como crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), aumento de rendas pessoais, aumento populacional, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. A lacuna entre as duas perspectivas, a concentração exclusiva na riqueza econômica e um enfoque mais amplo sobre a vida que se pode levar é uma questão fundamental na conceituação do desenvolvimento que aqui utilizamos, embora não se deseje desvinculá-la do processo de crescimento econômico e de acumulação de capital físico e humano inerente à sociedade capitalista em que vivemos.

Segundo Sen (2000:18), a liberdade de que tratamos aqui também é central na discussão sobre o desenvolvimento por permitir a apreciação das políticas públicas de duas formas, por meio da:

- Razão avaliatória: a *avaliação do progresso* deve ser feita verificando-se primordialmente se houve aumento da liberdade das pessoas;
- Razão da eficácia: a *realização do desenvolvimento* depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas.

Contudo, a liberdade não é apenas a base da avaliação do êxito ou do fracasso, mas também um determinante principal da iniciativa individual e da eficácia social. Ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões consideradas centrais pelo autor para o processo de desenvolvimento. A

preocupação relaciona-se nesse sentido, ao que ele chama de “o aspecto da condição de agente<sup>5</sup> do indivíduo” (*agency aspect*).

Souza (2002, p.60-82) elabora o conceito de desenvolvimento sob a perspectiva sócio-espacial, com o intuito de inserir na discussão do desenvolvimento humano o mérito do espaço como indutor desse desenvolvimento. Ao enfatizar a necessidade de evitar a negligência do espaço como indutor do desenvolvimento, o autor afirma que se constata um autêntico processo de desenvolvimento sócio-espacial quando há uma melhoria da qualidade de vida e um aumento da justiça social e assevera que:

A importância do espaço (que é palco, fonte de recursos, recurso em si [localizações], arena, referencial simbólico/identitário e condicionador; que é substrato material, lugar e território), na sua multidimensionalidade, tem sido comumente negligenciada pela literatura standard sobre teoria do desenvolvimento. (SOUZA, 2002, p. 61-62).

O conceito de desenvolvimento utilizado no presente trabalho engloba, portanto, as características levantadas por Sen, referentes à liberdade de escolher qual a qualidade de vida que se quer ter, de acordo com os valores locais, mas referida no espaço onde o homem vive e como esse espaço reflete essas escolhas, ou vice-versa.

Nesse sentido, o conceito de perspectiva de vida também nos é útil para a análise espacial das políticas públicas. Ele possui como ponto de partida o estudo de Cardoso (no prelo), que, se utiliza de estudos de caso nas áreas de assentamentos informais da cidade de Belém, para ilustrar a situação específica das áreas pobres dos países em desenvolvimento, com a intenção de introduzir o *espaço* como uma variável significativa para a discussão da pobreza.

Cardoso (no prelo, p.133) aponta os habitantes de áreas informais como “*muito competentes na realização gradual de melhorias de forma construída com os recursos disponíveis*”, mas que são necessárias as ações de outros agentes para a consolidação da área. Todavia, a autora ressalta a necessidade de um tratamento diferenciado para áreas distintas, pois seu estudo mostra que, mesmo as áreas possuindo características bastante semelhantes e com ações públicas similares, tiveram impactos diferentes nas perspectivas de vida dos habitantes, indicando que muitas variáveis precisam estar associadas com a ação dos diversos agentes.

A localização e a acessibilidade são pontos centrais do trabalho de Cardoso (no prelo), contudo, dentre as conclusões que alcança, além da provisão de habitação - que

aparece como um recurso para a superação da pobreza, ou mesmo para gerar ou complementar a renda, por meio do benefício da localização privilegiada de alguns ou da acessibilidade e do fluxo de pedestres adjacente às habitações -, estão presentes também: a configuração espacial, o tempo da ocupação, as qualidades espaciais, dentre outros aspectos.

A autora criou um método de análise de áreas de habitação popular, segundo os estudos desenvolvidos por Dahrendorf e Kempen6 sobre perspectivas de vida. A partir desta base conceitual, Cardoso constrói uma estrutura metodológica própria para alcançar os objetivos de análise dos assentamentos informais na cidade de Belém, considerando as motivações dos habitantes e suas conquistas durante o processo de transformação espacial do assentamento informal e de sua integração ou assimilação à cidade pré-existente e, ainda, considera que o espaço seja capaz de oferecer condições de melhoria de vida às famílias desses assentamentos.

. *O método adotado.*

O método de pesquisa e análise da dissertação de mestrado da autora teve o propósito de analisar o Plano de Desenvolvimento Local – Riacho Doce e Pantanal, por meio da caracterização da forma de atuação do Estado na definição de diretrizes e projetos espaciais em áreas de habitação social. A intenção foi identificar em que medida o programa Habitar Brasil - BID e o projeto físico do Plano podem e têm contribuído para o aumento das *perspectivas de vida* ou *capacidades* dos moradores das áreas. Neste paper serão apresentados apenas aqueles dados e reflexões que possuem referência direta com questões relativas à cultura e ao comportamento sócio-espacial dos moradores das áreas.

As idéias da base conceitual que deram corpo ao método de análise deste trabalho procuraram mostrar a relação entre os conceitos de Habitação digna, Cidadania e Democracia participativa, que são o subsídio e o conteúdo ao fim e ao cabo dos conceitos de Liberdade que um indivíduo possui relativamente aos seus valores e as características do lugar onde vive e de Perspectivas de Vida, que pode ser traduzido como a quantidade de possibilidade que um determinado grupo social ou comunidade tem de se desenvolver social e espacialmente.

É mister frisar que existem aqui dois sentidos para a avaliação do plano de desenvolvimento em estudo: o sentido vertical de cima para baixo, com o Estado como promotor do desenvolvimento (atributo representado pelas exigências da Agenda Habitat e

pelas políticas públicas governamentais) e o sentido de baixo para cima que representa o indivíduo (atributo defendido pelas metodologias de análise sob o prisma das liberdades humanas e das perspectivas de vida).

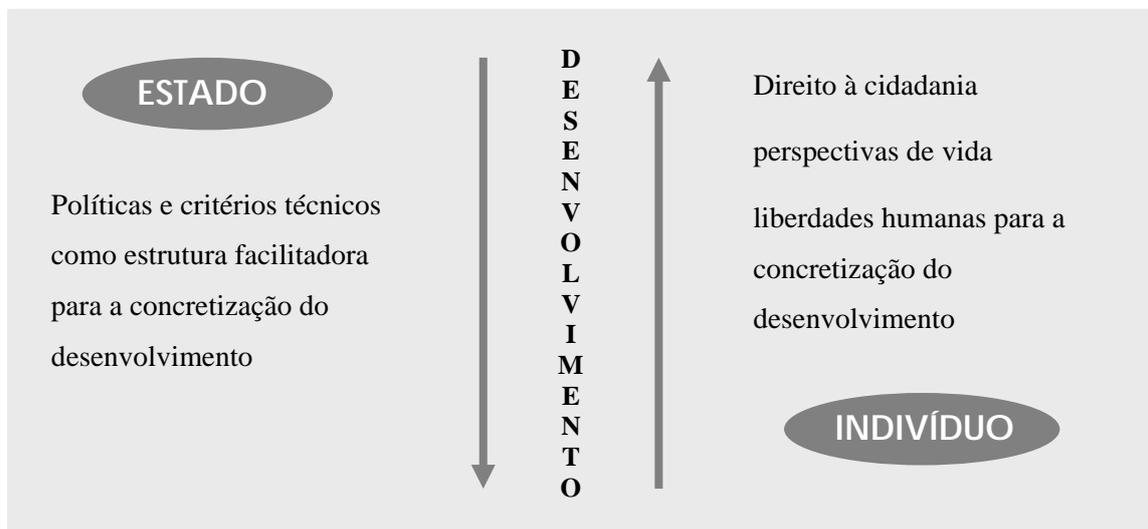


Figura 01: Esquema simplificado para a avaliação do plano de desenvolvimento local vertical nos dois sentidos.

Os trabalhos desenvolvidos por Cardoso e por Sen, ainda que tenham sido construídos em contextos e sociedades diferentes, convergem para estruturas semelhantes com muitos elementos em comum. Como podemos observar, eles foram escolhidos propositalmente como base para este trabalho, que precisava ser planejado a partir de raízes como a cidadania, direitos sociais e desenvolvimento humano (perspectivas de vida, no caso de Cardoso).

Por isso nos servem as duas estruturas metodológicas de Sen e Cardoso que possuem instrumental semelhante e, também, complementares, para avaliarmos tanto o progresso do processo quanto a realização efetiva do desenvolvimento (eficácia) ou caracterização de uma situação favorável à realização do desenvolvimento, sendo as duas metodologias sempre baseadas no fortalecimento da capacidade do indivíduo como agente de seu futuro e na valorização como ser social.

Apresentamos aqui uma tentativa de simplificação das duas metodologias por meio da aproximação das suas categorias de análise para ser usada neste trabalho, o que pode ser observado no quadro abaixo. (Figuras 02).



Figura 02: Estrutura de análise com a simplificação das estruturas de Sen e Cardoso.

O resultado dessa aproximação é a construção de um quadro-matriz que organiza as informações adquiridas, tanto na pesquisa empírica quanto na documental, e propicia o seu cruzamento por meio da organização das variáveis relacionadas a cada categoria. Essa formulação foi estruturada em dois momentos possíveis - visto que o projeto em estudo (PDLS- RDP) ainda estava em andamento e seu cronograma previa sua finalização apenas para meados de 2006 - que correspondem ao momento anterior à entrada do Governo Municipal na área de intervenção e ao momento atual, quando já se passaram quatro anos desde as primeiras discussões sobre o projeto.

O quadro foi então organizado em três momentos: 1) o de Caracterização da área espacialmente e socialmente (na medida do necessário para o presente trabalho); 2) o da Razão Avaliatória, que consiste na análise do projeto habitacional e do processo (projeto social) do plano, por vezes incluindo o programa Habitar Brasil – BID, que tem como premissas as características e demandas apontadas no momento da Caracterização; 3) o da Razão da Eficácia, que objetiva sintetizar o conteúdo apresentado nos dois primeiros momentos buscando pela coerência entre discurso e prática. Todos os três momentos são organizados pela classificação em três categorias de análise definida pela simplificação das categorias de Sen e Cardoso que muito se aproximam. No tópico a seguir apresentamos as principais reflexões relacionadas no citado quadro.

A sua estrutura foi definida a partir de um quadro que sintetiza a matriz teórica e procura ordená-la criando critérios, arbitrados como prioritários neste trabalho, que devem ser alcançados pelo programa por meio das ações concretas previstas no mesmo, no projeto previsto ou ocorridas no decorrer da implementação do mesmo.

Para o estudo analítico, as informações necessárias foram selecionadas a partir da classificação dos pontos centrais dos textos de documentos do programa HBB e do PDL. As entrevistas foram analisadas e, em seguida, foram selecionados os pontos principais

repetidos ou considerados como informações valiosas e não oficiais sobre o encaminhamento das decisões e da concepção dos mesmos.

### 3. Resultados.

Aqui nos reservamos a analisar a correspondência existente entre as prioridades da população atendida e o projeto resultante, a partir do juízo avaliatório definido no trabalho, se o projeto tem capacidade de criação de um ambiente propício ao desenvolvimento sócio-espacial, pelo prisma das políticas públicas para o setor habitacional e observar a realização do desenvolvimento, que depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas.

Podemos iniciar procurando as relações existentes entre a ação do Plano, a realidade da estrutura institucional local e o discurso e exigências do Habitar Brasil. O programa possui princípios bem claros referentes à habitação digna, contudo as suas exigências por vezes se tornam maiores que seus princípios, que podem se comportar como obstáculos para o alcance de seus próprios objetivos (vide quadro 01).

Quadro 01: Síntese da relação entre alguns dos princípios do PDL e os dos conceitos adotados.

PRINCÍPIOS DOS CONCEITOS DE LIBERDADE E EXPECTATIVAS DE VIDA	PRINCÍPIOS DO PDL
<i>Poder de aquisição</i>	Conquista da sustentabilidade e melhoria da qualidade de vida.
<i>Valores/Bens</i>	Participação popular ou comunitária com controle social.
	Fortalecimento da organização comunitária para construção e afirmação do poder popular.
<i>Valores</i>	Reconhecimento das identidades culturais e sociais dos agentes sociais locais.
<i>Bens</i>	Permanência das famílias no mesmo local de moradia
	Universalização da cidadania
	Estabelecimento de padrões e procedimentos próprios para servirem de orientação às ações do Governo Municipal.
	Valorização e qualificação da organização espacial já estabelecida.

No quadro 02 podemos verificar os principais elementos que compõem a “espinha dorsal” do projeto físico original e como podem ser avaliados do ponto de vista dos valores locais e das perspectivas de melhorias de vida dos moradores das áreas.

Quadro 02: Matriz de análise parcial do objeto estudado – Razão avaliatória.

Variáveis por categorias				
Momento	Objetivo	Valores	Bens	Poder de Aquisição
<b>Razão Avaliatória</b>	<b>Objetivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Universalização da cidadania.</li> <li>. Participação popular ou comunitária com controle social.</li> <li>. Fortalecimento da organização comunitária para construção e afirmação do poder popular.</li> <li>. Reconhecimento das identidades culturais e sociais dos agentes sociais locais.</li> <li>. Permanência das famílias no mesmo local de moradia.</li> <li>. Estabelecimento de padrões e procedimentos próprios para servirem de orientação às ações do Governo Municipal</li> <li>. Valorização e qualificação da organização espacial já estabelecida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Partido urbanístico e paisagístico que prioriza o deslocamento de pedestres, o contato com áreas verdes e o igarapé.</li> <li>. Complementação dos equipamentos urbanos e comunitários.</li> <li>. Priorização por blocos habitacionais de quatro pavimentos, sem elevador.</li> <li>. Unidades habitacionais (embriões com 32 m<sup>2</sup>) apenas na área do Pantanal.</li> <li>. No Riacho Doce houve a manutenção de uma área considerável com o mesmo padrão de ocupação na área do Riacho Doce.</li> <li>. Densidade do Pantanal foi diminuída e do Riacho Doce mantida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Melhoria do sistema viário, com ampliação das possibilidades de acesso aos assentamentos, tanto a pé, quanto de veículos.</li> <li>. Acesso do transporte público a áreas antes isoladas.</li> <li>. Uso do solo zoneado, com área para comércio e serviços e área habitacional, diferente do que ocorria antes.</li> </ul>
	<b>Processo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Democracia representativa definida por quadras, com 1 representante para cada 50 famílias (com falhas).</li> <li>. A criação de duas esferas de participação: o Conselho Gestor e o CFM.</li> <li>. Moradores com diferenciados graus de esclarecimento e de aceitação do PDL - RDP, de acordo com sua capacidade de participação no processo decisório.</li> <li>. Atrasos no cronograma.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Realização de muitas assembleias para discussões sobre os temas relativos à infraestrutura, habitação, programa de regularização fundiária, trabalho social e à organização da comunidade.</li> <li>. Resultados das discussões em termos do projeto não levaram à satisfação com o resultado por parte dos moradores.</li> <li>. Poucas melhorias físicas já alcançadas, as existentes são relevantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Não há indícios de conquista de uma maior autonomia e há pouco fortalecimento da cidadania.</li> <li>. O fortalecimento da organização social presente, mas ainda pequeno devido ao atraso que cronograma que resultou em resfriamento.</li> <li>. Há aumento previsto do acesso a equipamentos e serviços urbanos, principalmente de lazer, e melhoria dos equipamentos comunitários já existentes.</li> </ul>

No decorrer do processo, o projeto se deparou com entraves relacionados à concepção do programa, provavelmente devido à dificuldade de adaptação das exigências do mesmo às necessidades específicas do público alvo e à capacidade institucional do município. Esses problemas, segundo conversas informais com técnicos da antiga Secretaria de Desenvolvimento Urbano da presidência (SEDU-PR), são comuns à maioria dos projetos do Habitar Brasil em andamento no país e se devem, principalmente, a problemas na concepção do programa e de sua gestão, com inúmeros normativos e inflexibilidades que atrasam o processo ou simplesmente inviabilizam a ação.

Os atrasos no cronograma levaram a equipe do projeto a deliberar a modificação urgente da concepção arquitetônica das habitações, de forma a verticalizar e densificar o assentamento. A justificativa para tal decisão, de acordo com informações de profissionais da Prefeitura, se pauta no exíguo tempo restante para a execução das obras físicas antes do término do contrato e a inexistência, do ponto de vista da equipe técnica, de outra solução mais adequada, utilizando os instrumentos jurídicos e administrativos disponíveis ao poder executivo municipal. Conseqüentemente, a participação da população ficou limitada nesse momento apenas à adesão à nova proposta, processo esse que já havia sido efetuado no ano de 2002.

Nesse sentido, apesar de uma metodologia bem definida para a participação da população o processo foi falho nesse ponto, e chega a pôr em questão se efetivamente a participação realizada resultou em definições concretas no espaço em que se vai viver. A princípio é possível concluirmos que a diretriz de não remanejar as pessoas de uma área da cidade para outra é mais uma das exigências rígidas do programa HBB, contudo, os próprios profissionais da Prefeitura afirmam que não é uma exigência, mas uma orientação que foi tratada dentro do Plano como princípio, o que não pôde ser revisto quando se deparou com a necessidade de modificar o projeto físico.

Outra questão observada foi a desconsideração pela equipe da Prefeitura de que a idéia do Habitar Brasil era a de o Desenvolvimento Institucional preparar o campo para a atuação municipal e não a atuação municipal criar, a partir da prática e da tentativa e erro, encontrar o método de atuação das políticas públicas municipais. Isso foi o que aconteceu no Plano, não assegurando para o município a instrumentalização necessária para a sua atuação em outras áreas da cidade e nem resolve de forma satisfatória o problema local do plano piloto.

Por isso, podemos afirmar que não houve o estabelecimento de padrões e procedimentos próprios para servirem de orientação às ações do governo municipal na implementação de programas e projetos da política urbana, ambiental e de inclusão social.

Para responder ao questionamento sobre o progresso no sentido de alcançar o desenvolvimento sócio-espacial, devemos nos deter aqui ao alcance do projeto social e da potencialidade de alcance do projeto físico. Verificamos que o projeto social pode ter mobilizado as bases sociais e criado um ambiente propício à organização social que pode, no futuro, avançar no sentido de procurar meios de aumentar o potencial de acesso da comunidade aos seus direitos.

Ao contrário do projeto social, apesar de o projeto físico atender às necessidades de infra-estrutura da comunidade, consideramos ser possível que, em algum momento no futuro, a tipologia predominante das habitações se configure como um problema para a adaptação e motivo de abandono dos apartamentos pelos moradores originais, como já ocorreu em outras experiências, visto que não encontramos coerência do projeto físico com os valores locais, e, portanto, não possui capacidade de criação de um ambiente propício ao desenvolvimento sócio-espacial.

#### **4. Conclusões.**

O presente trabalho parte do interesse pelas questões relativas à inserção da habitação digna no tema das políticas públicas para o setor habitacional, como forma de alcançar o tão almejado desenvolvimento sócio-espacial, uma vez que as experiências conhecidas até o presente momento não põem em debate de forma explícita tal aspecto.

A partir de discussões internacionais, foram definidos os aspectos relevantes e semelhantes dos assentamentos humanos de diversas partes do mundo, resultando, por vezes, em documentos que definem critérios de ação e de avaliação para a promoção da habitação e definindo, inclusive, o que seria a habitação digna para qualquer habitante de baixa renda do planeta. Essas definições passam a ser regra para toda ação nos países em desenvolvimento, contudo, são insuficientes para a criação de métodos de trabalho e de planejamento de assentamentos, pois é necessária, juntamente com a ação do Estado, a criação de um ambiente favorável para a execução da política, o que, em última análise, só seria possível com o conhecimento profundo tanto das bases sociais quanto da estrutura administrativa e instrumental disponível e da participação autêntica da população nesse processo.

Visto isso, adotamos o prisma do espaço como um dos componentes essenciais para o alcance da liberdade do indivíduo e do grupo social, como fim e meio para o alcance do desenvolvimento sócio-espacial. Assim, a análise efetuada no presente trabalho, desponta para

algumas considerações a respeito da concepção do programa Habitar Brasil - BID e do Plano de Desenvolvimento Local – Riacho Doce e Pantanal, da caracterização da demanda, do processo participativo, das soluções espaciais e das inter-relações entre os agentes envolvidos.

Quando analisamos os valores, os bens materiais e os meios legais que permitem ao cidadão ter a vida que desejam no estudo de caso, reconhecemos a capacidade dos moradores de construir informalmente para si próprios, o espaço adequado às suas necessidades imediatas de sobrevivência, na medida do alcance de seus bens materiais. Além disso, no processo de produção informal do espaço, o resultado que pode ser lido reflete, na maioria das vezes, as necessidades espaciais da população e outras vezes mostra como os moradores conseguem imprimir no lugar onde vivem, seus hábitos culturais e seu comportamento social.

Por meio do reconhecimento e análise do perfil da comunidade e da área objeto de estudo, foi identificado que tipo de vida a população almeja e como o espaço físico e o processo de planejamento da área podem favorecer o alcance desse desejo. No entanto, o que foi verificado é que, apesar de serem as demandas e desejos da população de conhecimento do poder público, não há correspondência com o projeto físico, inclusive na primeira versão do projeto elaborado na experiência estudada, que, a princípio, deveria respeitar todas as necessidades preeminentes da população. Isso significa dizer dentro da análise realizada, que a relação do processo de gestão do Programa com a concepção do projeto físico segundo as necessidades e especificidades locais acabou por ser deixada em segundo plano em muitos momentos do processo.

No âmbito da relação do Programa com o Plano, as estruturas municipais se mostram ainda inadequadas e as ações de Desenvolvimento Institucional, que deveriam atuar como base para a criação de um ambiente propício à criação e execução de planos locais, não são priorizadas, resultando, no caso do Plano em estudo, em falhas na resolução de problemas, comprometendo de forma fundamental o projeto como um todo, e na ausência do estabelecimento de padrões e procedimentos para servirem de orientação às ações do governo municipal na execução de programas e projetos da política urbana. Por esse motivo, e tendo em vista as informações sobre o Habitar Brasil em outras localidades do Brasil, ainda não se realizou as modificações esperadas na execução das políticas públicas no setor habitacional, apesar de já vermos sinalizado o caminho a ser seguido.

A priorização do projeto da habitação adequada foi identificada como base tanto nos princípios do Programa quanto do Plano, contudo, devido aos entraves de ordem burocrática e administrativa e mesmo da falta de experiência no trato dessas novas questões em nossas políticas habitacionais, essa prioridade passa a ser secundária, tendo em vista a necessidade

urgente de se garantir que o projeto seja posto em prática e as obras físicas tenham espaço no tempo mais imediato possível.

Além dos fatos ocorridos durante a execução do projeto, outra forma de avaliar o Plano é analisar as suas próprias referências iniciais (suas diretrizes), visto que foram consideradas neste trabalho bem qualificadas dentro de todo o arcabouço teórico aqui apresentado. No quadro apresentado abaixo são qualificadas as referências:

Quadro 03: Avaliação do alcance das diretrizes do PDL.

<b>DIRETRIZ</b>	<b>AValiação</b>
A ação social integrada às ações das demais intervenções, compatibilizando cronogramas e metas.	FALHA
Trabalhar com as formas organizativas e de representação já existentes e promover a criação e capacitação e de outras.	ALCANÇADA
Utilizar a informação como meio de controle social, mantendo permanentes canais de comunicação com os agentes sociais locais.	FALHA
Capacitar técnico e politicamente os agentes sociais locais para o exercício do gerenciamento, fiscalização e avaliação de todas as atividades do Plano de Desenvolvimento Local.	ALCANÇADA PARCIALMENTE
Consolidar a prática de co-gestão político administrativa entre o poder público e os agentes locais.	ALCANÇADA PARCIALMENTE
Trabalhar com equipe técnica multidisciplinar e interinstitucional.	ALCANÇADA
Desenvolver ações específicas voltadas às inclusões dos trabalhadores locais, especialmente a mulher chefe de família, no processo produtivo/participativo, por meio do fomento de atividades produtivas.	ALCANÇADA PARCIALMENTE

Apesar de terem sido constatadas modificações em elementos essenciais na concepção e execução do projeto e, além disso, as diretrizes do Plano terem sido alcançadas em parte e em aspectos desafiadores para as políticas públicas - como identificar e trabalhar com a organização pré-existente e assumir a tarefa de forma multidisciplinar e interinstitucional - a escolha e capacitação dos participantes foi inadequada e o processo de co-gestão, pela ineficácia do processo participativo não alcançou seus objetivos, mesmo a Prefeitura tendo instalado uma base física na própria área e se manter solícita às manifestações cotidianas de qualquer morador que tivesse interesse em se manifestar sobre o Plano (um grande avanço pela proximidade com o objeto de trabalho). O resultado disso é a permanência de uma parcela da população moradora das duas áreas ter-se mantido alheia ao que viria acontecer com sua habitação, descaracterizando o Plano.

Foram identificadas duas perspectivas de compreensão do problema, uma do ponto de vista do governo, manifestada por meio das políticas públicas, Agenda Habitat e pela ação das três esferas do governo, e outra do ponto de vista da população que no presente trabalho são identificadas por meio dos conceitos de liberdades humanas e perspectivas de vida. Esse tipo

de análise nos permitiu compreender que cada um age de acordo com o horizonte que consegue vislumbrar. O Estado age como promotor do desenvolvimento, pois é aquele que detém os recursos e o aparato institucional e teórico necessários para as ações que deverão resultar no desenvolvimento sócio-espacial das áreas a sofrerem intervenções e, conseqüentemente, da cidade. Contudo, esse agente não tem se mostrado ativo e eficaz na solução das demandas da cidade, surge então um outro agente, o indivíduo, que aparece como o efetivo produtor do espaço urbano e da sua moradia, ele dá as soluções possíveis dentro do alcance de seus bens, para aumentar seu potencial de acesso à cidade. As soluções encontradas por esse agente estão longe de se enquadrar nos parâmetros internacionais de habitação digna, mas é criando soluções alternativas para as suas necessidades e adaptadas, na medida do possível, à sua realidade sócio-cultural e alicerçando nas relações de solidariedade entre si, que os habitantes dos assentamentos informais têm conseguido se manter nas cidades.

Desse modo, pudemos reconhecer a capacidade da comunidade solucionar seus próprios problemas de habitação, no contexto de omissão ou, por vezes, de incapacidade institucional de solucionar com êxito esses problemas, visto que não vislumbram a sua ação como de facilitadora da construção da comunidade. A participação popular deve ser identificada nesse momento como o ponto de convergência, ou elo de ligação, entre o poder público e a população e, para isso é necessário que se descubra como cada um dos dois agente vê a participação e qual a importância da mesma para cada um. Talvez resida nessa reflexão a resposta para as dificuldades inerentes ao processo participativo, algumas delas encontradas no Plano.

Outro questionamento também emerge da discussão do tema deste trabalho: o aprofundamento local do conceito de habitação digna, ou habitação adequada. Quando se define uma forma espacial para se viver, que se acredita adequada (a partir de quaisquer parâmetros, seja da Agenda Habitat ou do projetista), corre-se o risco de estar dando ao morador uma receita de viver. Mas devemos condená-los a morar sempre na mesma situação apenas porque são soluções sob as quais se adaptaram a viver? Novamente vemos na participação popular, levada às últimas conseqüências (por meio do trabalho inicial de instrução, preparação, apoio, mobilização, etc e indo até as discussões profundas de todos os temas), como um caminho a ser seguido para a promoção do espaço da forma que é valorizado por aquele que a habitará. Mas esse processo não é estanque e deve ser resgatado a cada novo momento, para que o que foi discutido tenha condições de ser implementado e, assim, diminuir ou eliminar o abismo existente entre teoria e prática, problemática tão

conhecida pelos gestores. Para isso, podemos delimitar algumas diretrizes para as próximas ações:

1. A instrução, preparação, apoio e mobilização devem ser perenes, *resgatando* as questões centrais do tema a cada situação na qual se torne necessário;

2. A instrução deve se basear em conteúdos técnicos e teóricos, se for necessário pelo caráter do tema, e aberto para toda a comunidade, mas com uma postura didática que se comprometa com o aprendizado do representante;

3. O tempo para a concepção do projeto não deve ser estanque, devendo se adaptar às necessidades que o processo exigir;

4. Qualquer definição na concepção do projeto deve se basear em alternativas viáveis e comprovadamente ao alcance das possibilidades da comunidade, da instituição executora e da instituição financiadora;

5. Aprimoramento dos métodos participativos a partir de experiências anteriores, principalmente as locais;

6. A avaliação pós-ocupação do projeto deve ser feita por um método que seja iniciado nos primeiros momentos do projeto, existindo abertura para adaptações futuras, caso seja necessário e com um tempo de permanência posterior ao término da implantação equivalente ao tempo que durou toda a execução do mesmo.

Após estas breves considerações, concluímos que a busca pela habitação digna é um processo no qual as Prefeituras Municipais acabam de entrar e, portanto, não é provável estarem maduras o suficiente a ponto de obter êxito total nas primeiras experiências, mas, é primordial a avaliação do processo e dos resultados para que sirvam de parâmetro para os próximos planos que serão efetuados nas cidades brasileiras.

## 5. Referências:

AMORIM, Luiz Manuel do Eirado e LOUREIRO, Claudia. **Uma figueira pode dar rosas? Um estudo sobre as transformações em conjuntos populares**. UFPE. Recife, 2000.

AZEVEDO, Sérgio de. & ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. **Habitação e Poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

ARNSTEIN, Sherry R. **A Ladder of Citizen Participation**, JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-24.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano. **Programa Habitar Brasil/BID. Planos Estratégicos Locais para Assentamentos Subnormais. Anexo A: O Programa.** Sistemática 2001.

CARDOSO. Ana Cláudia. **O espaço alternativo, vida e forma urbana nas baixadas de Belém.** Aprovado para publicação na Editora da UFPA em 2004: Belém, no prelo.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã.** São Paulo: Perspectiva, 1995.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** Petrópolis: Vozes, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Coleção: Reinventar a emancipação social: para novos manifestos nº 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

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

---

<sup>1</sup> O fenômeno da urbanização: de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em cinquenta anos houve uma inversão na proporção existente entre as populações rural e urbana no Brasil, na qual se passou de 2/3 da população total do país em área rural em 1940, para 2/3 da população total em área urbana em 1991. Observe-se que tal fato deve-se à designação de cidades para toda e qualquer sede de município, independentemente de sua população ou grau de dependência do campo. Esse fenômeno, na verdade, pode ser considerado global. De forma geral no mundo inteiro, em especial nos países do hemisfério sul a ocupação do meio urbano em detrimento do rural ocorreu com a mesma intensidade e por motivos semelhantes, as modificações no modo de produção agrícola e a própria industrialização tardia localizada nos centros urbanos. Sobre isso Hobsbawm (1995: 288) comenta: “*Quando o campo se esvazia, as cidades se enchem. O mundo da segunda metade do século XX tornou-se urbanizado como jamais fora. Em meados da década de 1980, 42% de sua população era urbana, e, não fosse o peso das enormes populações rurais da China e da Índia, que totalizavam três quartos de campos asiáticos, teria sido a maioria...*”

<sup>2</sup> Segundo ANDRADE e AZEVEDO (1982), as favelas caracterizam-se pela ocupação não-controlada de espaços urbanos estrategicamente situados em relação a transporte, emprego e equipamentos comunitários de educação, saúde e lazer.

<sup>3</sup> Conjunto de princípios desenvolvidos pelo empresário norte-americano Henry Ford, em sua fábrica de automóveis, com o objetivo de racionalizar e aumentar a produção. Ele introduz, em 1909, a linha de montagem e a expressão fordismo vira sinônimo de produção em série, utilizada depois em vários campos do conhecimento, inclusive da arquitetura e urbanismo, quando se refere à construção de espaços de certa forma “standardizados”.

<sup>4</sup> Apesar de terem sido bastante atuantes, hoje pelo Brasil afora as COHAB’s estão ameaçadas de fechamento e são taxadas de inúteis e ineficazes. A COHAB – PA é uma exceção, possui perfil diferenciado inclusive com certificação de qualidade.

<sup>5</sup> Agente é aqui considerado como alguém que age e ocasiona mudança e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos, independentemente de qualquer outra avaliação com critérios externos.

<sup>6</sup> CARDOSO (2004) utiliza como base dois trabalhos de R. Dahrendorf: *Life chances*. Weidenfeld and Nicolson: London, 1979 e *The modern social conflict: an essay on the politics of liberty*. Weidenfeld and Nicolson: London, 1988 e o trabalho de E. Kempen: *The dual city and the poor: social polarisation, social segregation and the life chances*. Urban Studies, 1994.