



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Maio de 2011
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

UMA REFLEXÃO SOBRE A INSERÇÃO URBANA DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE RIO DOCE, MG



Riane Ricceli do Carmo (UFV) - riane.carmo@ufv.br

Estudante de graduação do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa. Bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica PROBIC/FAPEMIG no período de março de 2009 a fevereiro de 2011.

Aline Werneck Barbosa de Carvalho (UFV) - abarbosa@ufv.br

Engenheira Arquiteta pela Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, mestre e doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo, professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo – UFV.

Elaine Cavalcante Gomes (UFV) - ecgomes@ufv.br

Bacharel em Escultura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, mestre em Fine Arts pela George Washington University, doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo, professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo – UFV.

Ana Carla de Almeida Fagundes (UFV) - ana.fagundes@ufv.br

Estudante de graduação do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa. Bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica PIBIC/CNPq no período de agosto de 2009 a julho de 2010.

Introdução

Este artigo tem como ponto de partida a afirmação formulada por Guimarães (2005, p. 59), para o qual “distintas formas de inserir a habitação social na malha urbana podem produzir resultados e relações urbanas distintas”. Questiona-se o modelo de habitação destinado à população de baixa renda, empreendido com o apoio do poder público nas cidades brasileiras, caracterizado, do ponto de vista físico-territorial, pela localização periférica e segregada na malha urbana.

A reflexão proposta insere-se no contexto da descentralização das políticas públicas, implementado pela Constituição Federal de 1988 que reconfigurou a distribuição de competências entre os entes federados, ampliando a responsabilidade do poder público municipal sobre a implementação de políticas sociais, inclusive da política habitacional, mediante a obrigação de “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”, em conjunto com a União e os Estados (artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal de 1988).

Nesse contexto, no decreto nº 1.044/94 foram tomadas medidas que visavam eliminar a dualidade e a superposição de ações dos órgãos e entidades da administração pública federal, estabelecendo limites para a atuação conjunta da federação, estados e municípios. Assim, as políticas setoriais continuaram a ser elaboradas pela esfera federal, no entanto, repassadas aos demais entes federados para sua devida implementação a partir de convênios e contratos¹.

No que se refere especificamente à política habitacional, a partir de 2003 sua formulação tornou-se atribuição do Ministério das Cidades, que teve aprovada em 2004 a Política Nacional de Habitação, cujo objetivo principal e explícito é a promoção das condições de acesso à moradia digna para todos os segmentos da população, especialmente os de baixa renda, através de um amplo conjunto de programas e ações geridos pelo referido Ministério e operacionalizados pela Caixa Econômica Federal.

À esfera municipal, portanto, compete organizar-se institucionalmente a fim de contratar os programas mais adequados ao atendimento da demanda por moradia no âmbito do seu território. Entretanto, a implementação dessas ações cabe tanto aos governos de regiões metropolitanas, onde os problemas e o déficit habitacional qualitativo e quantitativo assumem proporções alarmantes, quanto ao das pequenas unidades locais, onde o problema da falta de moradia digna possui as suas especificidades.

Nesse sentido, este artigo direciona o foco da discussão para a realidade das pequenas cidades que, adequando-se ao processo simétrico de descentralização intergovernamental que desconsidera as especificidades dos municípios brasileiros, têm quase sempre repetido, de maneira irrefletida, as soluções habitacionais adotadas nas

grandes cidades e metrópoles. Tem-se o intuito de contribuir para uma reflexão acerca da forma como as ações empreendidas pelo poder público para a solução do déficit habitacional têm se materializado nestas unidades locais. Considera-se que estas ações têm assumido um caráter insustentável², uma vez que a repetição dos modelos adotados pelas grandes cidades não se justifica em municípios de pequeno porte, dado o baixo custo da terra urbana que contribui para a redução do custo final da moradia, o que permitiria às administrações municipais adotar soluções específicas para localização das unidades habitacionais e ampliar a qualidade final da habitação.

Com a finalidade de questionar o modelo de habitação geralmente adotado e expor uma experiência que perverte o *status quo* através da adoção de medidas adequadas às necessidades habitacionais próprias dessa categoria municipal, apresentam-se os resultados de uma pesquisa de iniciação científica que tomou como objeto de estudo o município de Rio Doce, localizado na microrregião de Ponte Nova, Zona da Mata de Minas Gerais, a 197km de Belo Horizonte.

Na pesquisa realizada objetivou-se analisar a adequabilidade do processo de provisão habitacional implementado pela administração municipal de Rio Doce através da contratação de programas habitacionais disponibilizados pelo governo federal. Neste caso, a adequabilidade foi entendida como a eficiência da organização institucional da Prefeitura Municipal para a gestão da política habitacional e como a pertinência das soluções habitacionais às condições locais e das famílias, seja do ponto de vista da sua inserção físico-territorial (localização, infraestrutura, tipologia arquitetônica, padrão construtivo etc.), seja sob o aspecto social e econômico (características de renda, hábitos, formato familiar, tradições locais, referências culturais, entre outros).

Em um primeiro momento, apresenta-se uma breve consideração sobre a relação entre inserção urbana e segregação socioespacial no processo de provisão da habitação de interesse social. Em seguida, descreve-se o estudo de caso realizado no município de Rio Doce, apontando-se as principais ações empreendidas pela administração municipal para o atendimento da demanda por moradia. Para concluir, retoma-se a oposição segregação X inserção urbana, enfatizando-se que, apesar da fragilidade que permeia a municipalização da política habitacional em municípios da categoria analisada, a continuidade política e as ações comprometidas com o cotidiano dos moradores do município de Rio Doce têm garantido um processo de provisão habitacional que supera os limites da burocracia estatal e avança na qualidade dos espaços destinados à moradia da população de baixa renda.

Refletindo sobre a Relação entre Política Habitacional, Inserção e Segregação Urbana

A habitação tem sido considerada por diversos autores como uma mercadoria especial, pelo fato demandar terra urbanizada, além de onerosos recursos para sua produção (MARICATO, 2001; LORENZETTI, 2001; VILLAÇA, 1986; dentre outros).

Essa situação faz com que a provisão habitacional assuma determinadas particularidades, principalmente em países em desenvolvimento, nos quais a maior parte da população não dispõe de capital suficiente para a aquisição desse bem. No Brasil, como afirma Maricato (2001, p. 119), “o mercado residencial privado legal é restrito a uma parcela da população que em algumas cidades não ultrapassa 30%”. Esse dado torna evidente a existência de outros atores sociais envolvidos na oferta habitacional, além da ocorrência de diferentes formas de provisão.

A provisão habitacional, entendida como um conjunto de ações necessárias à produção de moradias, ocorre tanto sob o modo informal quanto formal. O primeiro modo de provisão caracteriza-se pela habitação produzida além dos canais oficiais e destina-se à parcela da população cujo poder aquisitivo impossibilita a compra de habitação produzida pelo setor formal; já o segundo, orienta-se para as classes de maior renda principalmente através do mecanismo do mercado privado, ou para as classes de baixa renda por meio da ação de cooperativas ou do Estado (WERNA *et al*, 2001).

O processo de provisão habitacional é também caracterizado pela relação que o produto – a habitação – estabelece com o tecido urbano no qual se insere. Em geral, verifica-se que as unidades habitacionais produzidas para a população de baixa renda localizam-se nos limites do tecido urbano, onde a terra assume preços mais baixos e não existem equipamentos e serviços urbanos necessários à moradia digna (WERNA *et al*, 2001).

Dessa forma, há décadas, a implantação das unidades habitacionais nas áreas periféricas traz amplas e danosas consequências para a cidade e a sociedade. De acordo com Bolaffi (1982, p. 57),

aparentemente, o principal fator responsável pela deterioração física, social e econômica das cidades brasileiras é o processo periférico de crescimento, ou seja, o padrão descontínuo de expansão da mancha urbana, típico e facilmente perceptível nas grandes capitais do país, mas verificável em todas as suas cidades.

O autor acrescenta que essa expansão acarreta implicações como o aumento das distâncias, encarecimento dos investimentos para a implantação de serviços públicos,

elevação dos custos de operação e manutenção, e redução do aproveitamento *per capita* dos equipamentos existentes. Assim, a parcela do solo urbano parcial ou totalmente atendida pelos serviços públicos fica ociosa, enquanto a população se instala em regiões periféricas e não servidas.

A crítica à segregação sócio-espacial dos conjuntos habitacionais produzidos a partir da década de 1960, no Brasil, não é nova. Entretanto, surpreende que o *modus operandi* das novas implantações da moradia para a população de baixa renda não tenha se alterado.

Segundo Guimarães (2005, p. 61), essa maneira de inserção no tecido urbano é responsável por conferir às habitações de perfil social “uma clara identificação com a imagem de território excluído, sobretudo nas grandes cidades”. Estudo realizado pelo autor a partir da comparação entre conjuntos habitacionais localizados nas diferentes áreas do município do Rio de Janeiro evidenciou aspectos recorrentes, quais sejam: características de massa construída homogênea, contrastante com o entorno e localizada em região periférica, cujo número de unidades habitacionais supera o do território circunvizinho, apresentando volumetria repetida, modular e edificada com material de baixa qualidade. Dessa forma, o autor salienta que a produção em série de moradias configuradas morfologicamente sob um padrão avesso ao predominante na maior parte da cidade constitui uma intervenção segregacionista.

Como espaço segregado Guimarães (2005) entende os ambientes contidos na cidade, porém, percebidos isoladamente, pela distância que os separa do núcleo urbano coeso, ou tão somente pelas características construtivas que os diferem significativamente das demais edificações da cidade. Por sua vez, o ato de segregar é considerado uma finalidade que possui agentes e ações causadoras configurando-se de maneira consciente ou não no espaço da cidade. Essa situação ocasiona implicações para o sentido de pertencimento que o indivíduo tem pelo lugar que ocupa, seu contato com a história e a cultura da cidade, a forma pela qual se apropria do espaço, as trocas sociais com os ocupantes do restante do território do município, dentre outras.

Assim, é necessário elaborar estratégias e políticas que ultrapassem o caráter segregacionista da ocupação do território, conforme defendido por Coelho (2009, p. 4):

É (...) crucial que o habitar invada as vizinhanças urbanas e a própria cidade central, embora com o cuidado de que tal invasão se faça no pleno respeito cívico dos modos de viver e dos gostos residenciais e urbanos de todos, num respeito mútuo marcado, necessariamente, por uma apropriação contida, pela opção por características de imagem urbana expressivamente dignas e sóbrias e pelo reforço de aspectos e elementos urbanos que, habitualmente, são garantias de uma satisfação pública unânime (...).

A Provisão Habitacional pelo Poder Público em Municípios de Pequeno Porte: Reflexão a partir da Experiência de Rio Doce, MG

Para efeito das reflexões empreendidas neste artigo, adotam-se como municípios de pequeno porte aqueles cuja população não ultrapassa o montante de 20.000 habitantes. Como afirma Carvalho (2000, p. 207-208), de maneira geral, é possível verificar problemas muito semelhantes que correspondem aos municípios pouco populosos, dentre elas:

pequena arrecadação municipal, o que faz com que estes municípios dependam preponderantemente de recursos estaduais e federais; dependência de forças políticas locais; carências relativas aos serviços básicos; pouca consciência política de seus habitantes; alteração profunda na dinâmica rural/urbana; pouca capacidade de fixação do jovem no município; poucas oportunidades de trabalho no município e na região; perda de população rural e de população urbana para outras cidades melhor equipadas e estagnação econômica.

Em decorrência destas características, o processo de descentralização da política pública de habitação assume contornos específicos nessa categoria municipal. Pesquisa realizada por Fagundes e Carvalho (2010) com o objetivo de estabelecer um panorama geral do processo de municipalização da política habitacional nos municípios com população inferior a 20.000 habitantes no estado de Minas Gerais a partir da aprovação da Política Nacional de Habitação, em 2004, apontou a fragilidade organizacional e administrativa das Prefeituras Municipais no sentido de efetivar o processo de descentralização. Segundo as autoras, a falta de um órgão e/ou departamento específico para tratar da política habitacional, que, na maioria das vezes fica a cargo da Secretaria de Assistência Social, somada à falta de profissional habilitado para atuar na área de habitação, evidenciam o caráter assistencialista das políticas habitacionais adotadas nesses municípios, o que compromete a elaboração de políticas, programas e projetos habitacionais.

Conforme apontado em pesquisas realizadas com o objetivo de avaliar a implementação de programas habitacionais em municípios de pequeno porte populacional na Zona da Mata de Minas Gerais (CARMO e CARVALHO, 2010; FAGUNDES e CARVALHO, 2010; URUSHIBATA, ALMEIDA e CARVALHO, 2008), os municípios de pequeno porte apresentam, de maneira geral, um histórico pouco efetivo no que se refere à provisão habitacional e à contratação de programas habitacionais junto aos governos federal e estadual. Como não existe uma estrutura institucional responsável pela condução da política habitacional, quando ocorrem as contratações os processos são conduzidos por um funcionário de confiança do prefeito ou por comissões formadas por funcionários integrantes

de diversos setores da administração municipal, o que acarreta dificuldades na gestão do processo de provisão habitacional como um todo. Em geral, não há um levantamento claro da demanda por moradia nos municípios e as ações não se orientam por um diagnóstico das necessidades habitacionais da população. Outra característica típica da provisão habitacional nos pequenos municípios de Minas Gerais, apontada por Fagundes e Carvalho (2010), é o pequeno número de unidades habitacionais contratadas, quase sempre inferior a 100 unidades. Por outro lado, a maioria dos conjuntos habitacionais reproduzem o padrão de moradias unifamiliares, com um ou dois quartos, implantadas isoladamente nos lotes e executadas com baixo padrão construtivo e de infraestrutura urbana.

Constata-se ainda que, a despeito do baixo valor da terra urbana nessa categoria de municípios, as ações destinadas à solução do déficit habitacional têm assumido formas muito semelhantes às aquelas verificadas em regiões metropolitanas, ou seja, com características de espaços segregados, uma vez que os conjuntos habitacionais são implantados relativamente afastados da área central, configurando uma massa construída homogênea, executada com materiais de baixa qualidade e adotando-se tipologias arquitetônicas e formas de implantação diferenciadas daquelas verificadas no restante do município (CARMO e CARVALHO, 2010; URUSHIBATA, ALMEIDA e CARVALHO, 2008).

Diante desse quadro de fragilidade do processo de municipalização da política pública de habitação nos municípios de pequeno porte de Minas Gerais, chama a atenção o caso do município de Rio Doce (Figura 1), o qual apresenta situação econômica, social e geográfica semelhante à dos municípios avaliados nas pesquisas mencionadas anteriormente, porém, com soluções para o problema habitacional notadamente comprometidas com as necessidades dos moradores.

Este município localiza-se na microrregião de Ponte Nova, Zona da Mata, MG, e possui 2.313 habitantes, dos quais 942 localizam-se na área rural. Como é característico desta região do Estado, possui pequena extensão territorial (112,91 km²) e apresenta relevo predominantemente montanhoso. (DEP. DE ESTRADAS DE RODAGEM MG; IGA; IBGE, s.d. *apud* ALMG, s.d.).



Figura 1. Rio Doce, MG. Vista aérea da área urbana do município. 2008.
Fonte: Prefeitura Municipal de Rio Doce.

Embora os municípios de pequeno porte não apresentem uma demanda expressiva por habitação, há um déficit qualitativo facilmente identificável, caracterizado por moradias sem condições de serem habitadas em função de sua precariedade ou de desgastes na sua estrutura física (Cf. BRASIL, 2009), e um déficit quantitativo decorrente, sobretudo, de moradias localizadas em áreas de risco, em áreas às margens de cursos d'água e de famílias em situação de coabitação. (CARMO e CARVALHO, 2010).

A experiência do município de Rio Doce orienta-se tanto para a solução do déficit qualitativo - déficit por reposição de estoque - quanto para o déficit quantitativo - déficit por incremento de estoque -, caracterizado pela coabitação familiar ou pelo pagamento de aluguéis com valores superiores ao das condições financeiras das famílias (Cf. BRASIL, 2009).

As estratégias adotadas pela administração municipal de Rio Doce diante dos problemas habitacionais do município têm envolvido contratações de programas habitacionais disponibilizados pelo governo federal, além da doação de materiais, produção de lotes urbanizados, promoção de reformas e construção de moradias com recursos próprios do município, sobretudo provenientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Há ainda o estabelecimento de parcerias com o setor privado a fim de obter recursos para a solução dos problemas habitacionais.

Além disso, o município tem se adequado às regulamentações e diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Habitação e pelo Sistema Nacional de Habitação. Embora não conste no organograma da Prefeitura Municipal uma secretaria ou departamento específico, nem haja um profissional habilitado para tratar das questões habitacionais, conforme característica recorrente nos processos de municipalização da política habitacional nessa categoria municipal, em 2007 foram instituídos no município o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FHIS) e o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (CGFHIS). Encontra-se, ainda, em fase final de elaboração o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e um levantamento da demanda para inclusão de famílias em programas habitacionais.

No que se refere especificamente à atuação conjunta com as demais esferas governamentais, verifica-se a contratação de quatro programas habitacionais disponibilizados pelo governo federal objetivando a construção de moradia tanto na área rural quanto na área urbana, a saber: uma contratação do Programa Morar Melhor (2002) e três contratações do Programa Habitação de Interesse Social (HIS) em anos consecutivos (2004, 2005 e 2006).

Os dois primeiros programas contratados voltaram-se para a solução do déficit habitacional na área rural do município, atendendo a famílias com renda mensal média inferior a um salário mínimo, cujos chefes são trabalhadores rurais informais, fato que revela a atenção da administração municipal para as características e problemas locais, uma vez que promovendo ações de melhoria da qualidade de vida e da moradia na área rural é incentivada a fixação do homem no campo, o que constitui um grande desafio à administração local dos pequenos municípios, conforme apontado por Carvalho (2000). É importante ressaltar que aliada à política habitacional, as demais políticas municipais têm promovido a melhoria da infraestrutura das comunidades rurais e fomentado a economia através do incentivo à criação de agroindústrias.

O Programa Morar Melhor, contratado pelo município em 2002, destinou-se à provisão habitacional na comunidade rural do “Jorge”, localizada a 8 km da sede municipal. Foram construídas dez unidades habitacionais, beneficiando no total 29 pessoas e totalizando um investimento no valor de R\$ 124.945,03, conforme informado pela Caixa Econômica Federal. As unidades foram implantadas no terreno das próprias famílias de maneira pulverizada, de acordo com a política adotada pelo município para solução do déficit qualitativo. Já o Programa Habitação de Interesse Social, contratado pelo município em 2004, destinou-se à provisão habitacional na comunidade rural de São José do Entremontes, popularmente conhecida como Tapera, a qual dista 22 km da sede municipal. Foram construídas cinco unidades habitacionais, beneficiando também um total de 29 pessoas e totalizando um investimento no valor de R\$ 120.575,42, sendo R\$ 70.575,42 de

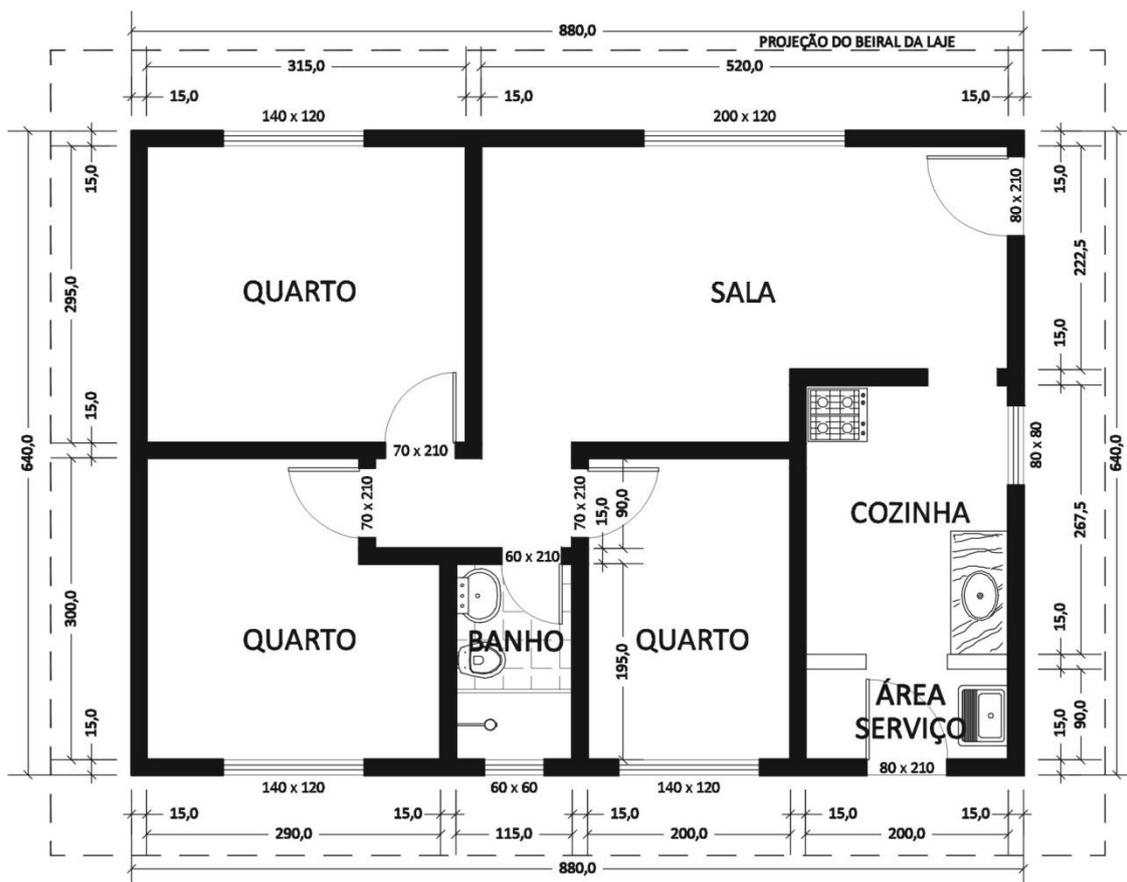
contrapartida do município, conforme informações da Prefeitura Municipal. As unidades foram implantadas em uma gleba adquirida e parcelada pela administração municipal, uma vez que as famílias beneficiárias não dispunham de terreno próprio. Porém, além de as famílias beneficiárias já residirem em São José do Entremontes antes de serem atendidas pelo Programa, o que favorece a manutenção das relações sociais, tal gleba insere-se adequadamente na comunidade, sendo circundada por outras habitações e aglomerados, como pode ser observado na Figura 2.



Figura 2. Rio Doce, MG. Localização das unidades habitacionais construídas na comunidade rural São José do Entremontes através do Programa Habitação de Interesse Social contratado pelo município em 2004.

Fonte: Elaborado a partir de imagem de satélite – Google Earth, 2007.

Em ambos os Programas as unidades habitacionais foram construídas a partir do mesmo projeto arquitetônico, o qual compreende três quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço interna à edificação, a qual apresenta área total de 56,32 m², conforme apresenta a Figura 3.



PLANTA BAIXA
ESC. 1:75

Figura 3. Rio Doce, MG. Planta baixa das unidades habitacionais implantadas na área rural do município em virtude da contratação dos Programas Morar Melhor (2002) e Habitação de Interesse Social (2004).

Fonte: Prefeitura Municipal de Rio Doce.

A adoção deste projeto arquitetônico evidencia a opção clara da administração municipal no sentido de não adotar o projeto de casa embrião, de 1 ou 2 quartos, que é recorrentemente repetido nos conjuntos residenciais construídos nos pequenos municípios a partir da contratação das linhas de financiamento federal ou estadual. Observa-se que as unidades habitacionais possuem área significativamente superior às comumente verificadas em habitações de interesse social, além de um programa de necessidades mais adequado aos diferentes formatos familiares e ao maior número de moradores que, em geral, caracterizam as famílias domiciliadas na área rural. É ainda importante ressaltar o fato de a área de serviço ser incluída no interior da edificação, diferenciando-se dos demais projetos de moradia social em que apenas um tanque é instalado na parte posterior da edificação, sendo desprovido de cobertura e inviabilizando sua utilização em períodos de chuva ou de forte incidência solar.

As unidades habitacionais implantadas na área rural através dos Programas contratados pela administração municipal de Rio Doce diferenciam-se ainda pelo bom

padrão construtivo e de acabamento, apresentando uma estrutura que contempla fundação em sapatas corridas, pilares, cintas e lajes, como ilustra a Figura 4.



Figura 4. Rio Doce, MG. Unidades habitacionais construídas na comunidade rural de São José do Entremontes através do Programa Habitação de Interesse Social contratado em 2004.

Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social, Prefeitura Municipal de Rio Doce, 2007.

A implementação dos Programas Morar Melhor (2002) e Habitação de Interesse Social (2004) diferenciaram-se pelos regimes em que as obras foram executadas: administração direta no primeiro e empreitada global no segundo. A experiência obtida pelo município ao realizar as obras do segundo contrato sob a forma de empreitada global, através da contratação de uma empresa por processo licitatório, acarretou uma série de transtornos à administração municipal, derivados da má qualidade da prestação dos serviços contratados, acarretando atraso no tempo previsto para a conclusão da obra e onerando os gastos com a mesma. Assim, a contrapartida do município prevista em R\$ 55.000,00 passou para R\$ 70.575,42, como indicado anteriormente, uma vez que o município responsabilizou-se pelas reformas que se fizeram necessárias a fim de entregar às famílias as unidades habitacionais em condições dignas de moradia, tendo sido ainda necessária a construção de um muro de contenção na parte posterior do terreno no qual foram implantadas as unidades habitacionais a fim de proporcionar maior segurança às

famílias. Em decorrência desta experiência, a administração municipal de Rio Doce optou por conduzir as demais obras de provisão habitacional no município sob o regime de administração direta.

Dando continuidade à contratação de Programas Habitacionais disponibilizados pelo governo federal para a provisão de moradia, os dois Programas subsequentes implementados no município voltaram-se para a solução do déficit habitacional na área urbana, atendendo a famílias com renda média mensal entre um e dois salários mínimos, sendo priorizadas as famílias que viviam em situação de risco e que possuíam maior número de filhos com idade inferior a 16 anos ou que possuíam como membros pessoas com deficiência ou idosas, mediante o critério de vulnerabilidade social. Nestes processos, destaca-se a elaboração e desenvolvimento dos Projetos de Trabalho Técnico Social (PTTS), os quais promoveram a inclusão das famílias beneficiárias nos demais programas sociais do município, além de proporcionar a realização de cursos e oficinas com vistas à melhoria da qualidade de vida, participação e relacionamento social das famílias, abrangendo-se ainda a comunidade de uma forma mais ampla, pelo fato de as unidades habitacionais serem implantadas de forma pulverizada. Assim, os conteúdos abordados nas atividades do PTTS foram transmitidos a amigos, familiares e vizinhos.

O Programa Habitação de Interesse Social contratado pelo município em 2005 destinou-se à construção de quatro unidades habitacionais, beneficiando no total 19 pessoas e totalizando um investimento de R\$ 76.651,65, sendo R\$ 8.401,65 de contrapartida do município. Já o Programa Habitação de Interesse Social contratado pelo município em 2006 previa inicialmente a construção de onze unidades habitacionais, no entanto, em função dos rendimentos do recurso repassado ao município pela União e do aumento da contrapartida da administração municipal, o Programa destinou-se a construção de treze unidades habitacionais, beneficiando no total 42 pessoas e totalizando um investimento de R\$ 235.509,82, sendo R\$ 33.242,20 de contrapartida do município e R\$ 7.267,62 provenientes do rendimento do recurso repassado pela União. As unidades habitacionais construídas através de ambos os Programas foram implantadas no terreno das próprias famílias de maneira pulverizada, de acordo com a política adotada pelo município para solução do déficit qualitativo. A Figura 5 indica a localização das unidades habitacionais na malha urbana do município.

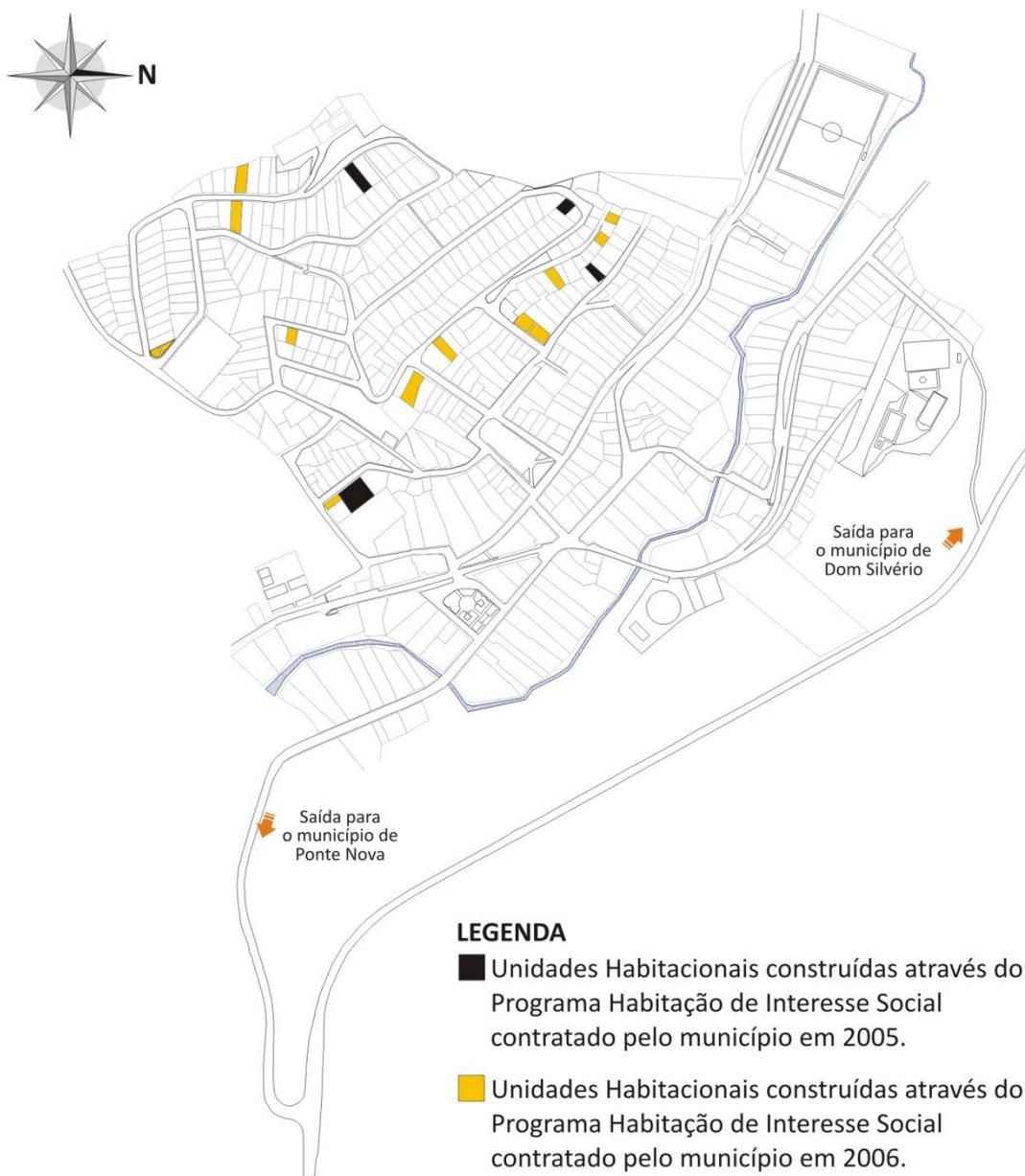
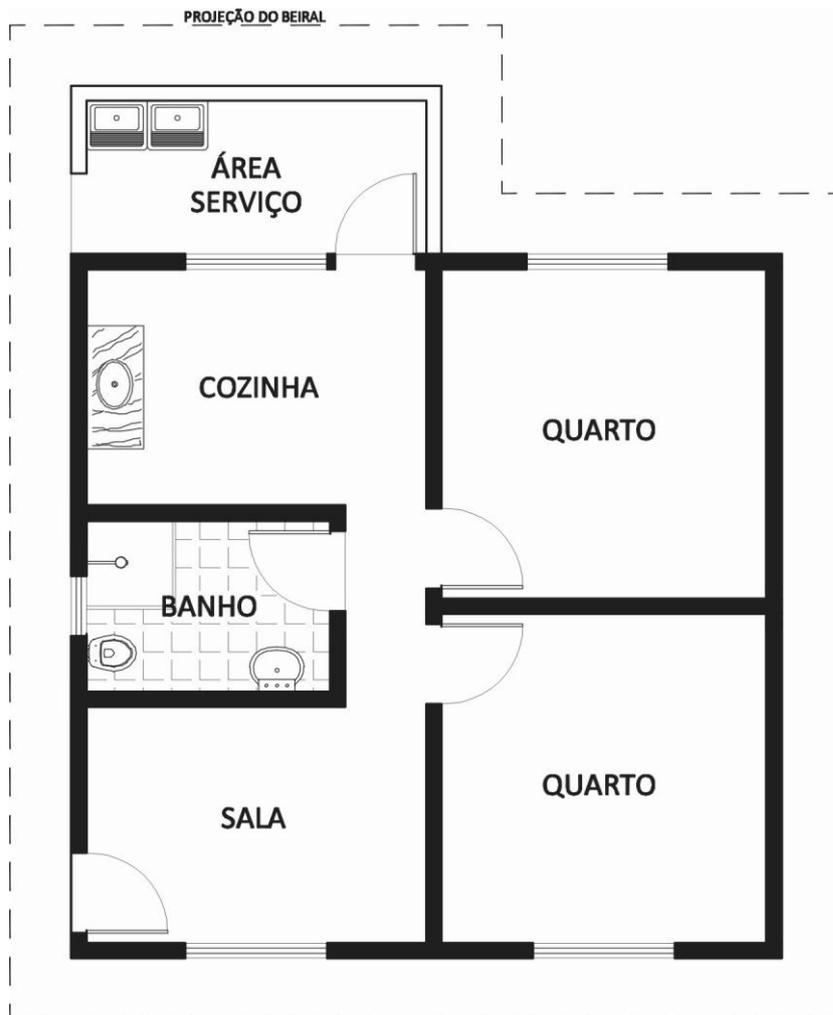


Figura 5. Rio Doce, MG. Localização das unidades habitacionais construídas na área urbana do município através da contratação do Programa Habitação de Interesse Social nos anos 2005 e 2006.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Em ambos os Programas as unidades habitacionais foram construídas a partir do mesmo projeto arquitetônico, o qual compreende dois quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço externa, porém, coberta, totalizando uma área de 49,32 m², conforme apresenta a Figura 6.



PLANTA BAIXA
ESC. 1:75

Obs.: As dimensões adotadas não correspondem exatamente às do projeto, tendo sido aproximadas baseando-se nas observações da pesquisa de campo, uma vez que nos levantamentos realizados junto à Prefeitura Municipal não se obteve acesso ao projeto arquitetônico das unidades habitacionais construídas na área urbana do município.

Figura 6. Rio Doce, MG. Planta baixa das unidades habitacionais construídas na área urbana do município através da contratação do Programa Habitação de Interesse Social nos anos 2005 e 2006.

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de observações da pesquisa de campo.

O projeto arquitetônico adotado para as unidades habitacionais construídas na área urbana do município também se distingue dos demais projetos comumente adotados para a habitação de interesse social pela área da edificação, a qual é significativamente superior, proporcionando maior adequação aos formatos e números de membros familiares e, ainda, pela área de serviço coberta em oposição ao verificado usualmente.

As unidades habitacionais construídas caracterizam-se também pelo bom padrão construtivo e de acabamento. Além da estrutura que contempla lajes em toda a edificação,

as unidades habitacionais apresentam cobertura com telhas cerâmicas, conforme ilustra a Figura 7.



Figura 7. Rio Doce, MG. Unidade Habitacional construída através do Programa Habitação de Interesse Social contratado pelo município em 2006.

Fonte: Acervo das autoras, 2010.

As obras executadas cuidadosamente sob regime de administração direta pelo poder local, permitiram que houvesse um trabalho conjunto com a equipe do trabalho social a fim de identificar as necessidades e anseios das famílias. Foram realizadas reuniões entre a equipe do trabalho social, o Secretário Municipal de Obras e as famílias a fim de se discutirem aspectos relativos à construção das unidades habitacionais, inclusive na definição das cores da pintura, como uma forma de respeitar a individualidade das famílias haja vista a execução de um projeto arquitetônico padrão. Assim, de acordo com as condições financeiras de cada família e com as doações de materiais, buscou-se atender às necessidades de cada família beneficiária com relação ao acabamento das unidades habitacionais.

A forma de gestão destes programas ao longo dos últimos dez anos decorre da continuidade política de uma administração municipal que vem adotando desde 2001 um

projeto de desenvolvimento que objetiva prover toda a população municipal de condições dignas de moradia.

Ao contrário do que vem sendo observado em outros municípios da região da Zona da Mata, em que os conjuntos habitacionais constituem espaços fisicamente e visualmente segregados, as unidades habitacionais contratadas por meio de linhas de financiamento junto aos governos federal ou estadual são construídas de forma pulverizada na malha urbana, preferencialmente nos terrenos já ocupados pelas famílias beneficiárias, após a demolição das residências que não se encontram em condições de habitabilidade.

Para a superação do déficit quantitativo, a administração municipal concede a cessão do uso dos terrenos públicos para a construção de novas unidades habitacionais. Da mesma forma que nos casos em que as moradias sem condições de habitabilidade são substituídas, são disponibilizados terrenos inseridos em diferentes pontos da malha urbana.

Retomando-se a afirmação de Guimarães (2005) apresentada no início deste artigo, pode-se dizer que esta forma de inserção da habitação de interesse social na malha urbana permite a manutenção das relações sociais originalmente estabelecidas pelas famílias beneficiárias e elimina a identificação da habitação de interesse social como um espaço segregado.

Enfim, três aspectos se destacam no processo de provisão da habitação de interesse social no município e Rio Doce em relação ao que vem sendo praticado pelos demais municípios da região. Primeiramente, a adoção de padrão de moradia que extrapola o padrão mínimo apresentado pelos órgãos financiadores. Em segundo lugar e de modo especial, destaca-se a localização pulverizada das unidades habitacionais na malha urbana, afastando-se o estigma do conjunto habitacional segregado e preservando-se a inserção e a integração socioespacial dos beneficiários dos programas habitacionais. Finalmente, estas opções decorrem de um projeto político claro, marcado pela continuidade político-administrativa, que tem privilegiado ações simples, mas adequadas à realidade municipal.

Acredita-se que estas opções representam um avanço na forma de fazer política habitacional, especialmente por levar em consideração as peculiaridades do município, mediante a adoção de estratégias decorrentes de uma leitura cuidadosa da estrutura urbana e rural e das condições de habitabilidade da população demandante de uma solução habitacional.

Conclusão

Este artigo contém uma reflexão sobre o processo de provisão da habitação de interesse social em municípios de pequeno porte populacional, no contexto de descentralização das políticas públicas. Partiu-se da premissa que, apesar das suas

especificidades, os municípios de pequeno porte têm repetido, de forma irrefletida, o padrão de habitação destinado à população de baixa renda empreendido na maioria das cidades brasileiras, caracterizado, do ponto de vista físico-territorial, pela localização periférica e segregada na malha urbana. Com a finalidade de questionar a adequação deste padrão à realidade dos pequenos municípios, apresentaram-se os resultados de uma pesquisa realizada no município de Rio Doce, localizado na Zona da Mata de Minas Gerais.

A partir da experiência deste município, concluiu-se que acima das carências institucionais e de recursos humanos que caracterizam o processo de gestão das políticas públicas nas pequenas unidades locais, é a formulação de um projeto de desenvolvimento comprometido com a qualidade dos espaços de vida dos moradores que determina a eficácia de uma política habitacional. Ao construir um histórico efetivo de contratações de programas habitacionais em que se questiona o modelo de periferação e segregação socioespacial vigente nas grandes cidades, o município de Rio Doce apresenta uma evolução na qualidade do processo de provisão habitacional, tanto sob o ponto de vista construtivo quanto social.

Acredita-se que o estudo de caso apresentado possa servir de referência para a condução da política habitacional em municípios dotados de características semelhantes.

Notas

¹ Decreto nº 1.044/94. Institui o Programa Nacional de Descentralização e constitui a Câmara Especial do Conselho de Governo. Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Descentralização com o objetivo de fortalecer a Federação e proporcionar melhores condições para o desenvolvimento nacional, a ser implantado e progressivamente executado mediante a repartição e descentralização das atribuições da União, a fim de tornar a rede de serviços públicos mais acessível à população e de estabelecer condições para a melhor aplicação dos recursos públicos, eliminando a dualidade e a superposição de ações dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

² Esta argumentação parte de uma analogia à reflexão feita por Ana Clara Torres Ribeiro no texto MetrÓpole: a (in)sustentabilidade do Ser.

Referências Bibliográficas

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **O Estado:** Municípios Mineiros. S. d. Disponível em: < <http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=estado&diretorio=munmg&arquivo=municipios> >. Acesso em: 31 mar. 2010.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: O problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (org.). **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidades) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. (Coleção Urbanismo; 2ª ed.)

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Viçosa: Imprensa Universitária UFV, 1988.

_____. **Decreto nº 1.044, de 14 de janeiro de 1994**. Institui o Programa Nacional de Descentralização e constitui Câmara Especial do Conselho de Governo.

_____. Ministério das Cidades. **Guia básico dos programas habitacionais**. Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, dezembro 2007.

_____. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Cadernos MCidades Programas Urbanos, n.4. Brasília, nov. 2004.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit Habitacional no Brasil 2007**. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2009.

CARMO, Riane Ricceli do; CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de. **Avaliação da Eficácia Social de um Programa Habitacional:** Estudo de Caso num Município de Pequeno Porte em Minas Gerais. Relatório Final (Pesquisa de Iniciação Científica – PROBIC/FAPEMIG). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2010.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de. **A Descentralização Formal:** O Processo de Descentralização Pós Constituição Federal de 1988 nos Municípios de Pequeno Porte Demográfico da Zona da Mata de Minas Gerais. 2000. 501f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)-Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2000.

COELHO, António Baptista. Cidade e habitação de interesse social. In: **Anais do I Simpósio Brasileiro de Qualidade do Projeto no Ambiente Construído e IX Workshop**

Brasileiro de Gestão do Processo de Projeto na Construção de Edifícios. São Carlos, SP: Universidade de São Paulo, 18 a 20 de Novembro de 2009. pp. 1-24. Disponível em: < <http://www.arquitetura.eesc.usp.br/ocs/index.php/SBQP2009/SBQP2009/paper/view/203/21> >. Acesso em: 24 nov. 2009.

FAGUNDES, Ana Carla de Almeida; CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de. **O papel do município de pequeno porte demográfico na provisão de habitação de interesse social:** Panorama geral da municipalização da política habitacional no estado de Minas Gerais. Relatório Final (Pesquisa de Iniciação Científica – PIBIC/CNPq). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2010.

GUIMARÃES, Eduardo Cotrim. Espaços urbanos da habitação: globalização e identidade. In: GOMES, M.F.C.M. e PELEGRINO, A.I. de C. (Orgs.). **Política de habitação popular e trabalho social.** Rio de Janeiro: DP&A, 2005, pp. 59-75.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. A questão habitacional no Brasil. **Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.** Brasília: Câmara Legislativa da Área XIII, Desenvolvimento Urbano, Trânsito e Transportes, julho de 2001.

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

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Metrópole: a (in)sustentabilidade do Ser. In: GOMES, M. F. C. M. e PELEGRINO, A. I. de C. **Política de habitação popular e trabalho social.** Rio de Janeiro: DP&A, 2005, pp. 39-58.

URUSHIBATA, Carolina Emi; ALMEIDA, Arildo Blefari; CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de. **A descentralização da política habitacional e o papel do município na provisão de moradias para a população de baixa renda: Estudo comparativo de três programas habitacionais em Minas Gerais.** Relatório Final (Pesquisa de Iniciação Científica - CNPq). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2008.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação.** São Paulo: 1986. Disponível em: < www.flaviovillaca.arq.br >. Acesso em 15 mar. 2009.

WERNA, Edmundo *et al.* **Pluralismo na Habitação.** São Paulo: Annablume, 2001.