
INOVAÇÕES NA POLÍTICA DE INTERVENÇÃO EM ASSENTAMENTOS POBRES

Profa. Dra. Maria Ângela de Almeida Souza
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE
Cx. Postal 7119 - CEP: 50780-970, Recife (PE), Brasil
Tel. (81) 99763849 - masouza@hotmail.com.br

Msc. Marta Santa Cruz Pordeus
mscpordeus@yahoo.com.br

RESUMO

Este texto analisa uma experiência concreta de intervenção em áreas pobres, financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, por meio do Programa Habitar Brasil-BID do Governo Federal, que introduz inovações em relação aos programas de mesma natureza implantados na década de 80 pelo Banco Nacional de Habitação - BNH. Tais inovações consistem na vinculação dos investimentos destinados à urbanização/regularização dos assentamentos pobres aos recursos destinados à promoção social para as famílias residentes na área de intervenção, o que pressupõe investimentos no desenvolvimento das instituições gestoras da política habitacional local. O texto inicia com as bases conceituais dessas inovações, pautadas na nova concepção de desenvolvimento, que vem sendo posta em debate, a partir do final século XX, consolidando a idéia de que as variáveis econômicas não são suficientes para produzir desenvolvimento socialmente justo e ambientalmente sustentável. Como conclusão da análise da experiência, constata-se que, apesar dos investimentos e dos esforços empreendidos, o governo municipal reproduz antigas soluções de políticas habitacionais, que foram objeto de críticas já nos anos 70/80, pondo em ameaça a viabilização das inovações introduzidas na busca de modos de vidas sustentáveis para as famílias beneficiadas e recolocando a questão da intervenção nos espaços de pobreza das cidades brasileiras na pauta de discussões.

Palavras-chave: Inovações na política habitacional, Intervenção em assentamentos pobres, Modos de vida sustentáveis.

ABSTRACT

This paper analyses the experience of intervening in low income housing areas, financially supported by the bank *Banco Interamericano de Desenvolvimento* – BID, via the program called Programa Habitar Brasil-BID from the federal government of Brasil, which introduces innovations regarding programs of similar type implemented in the 1980's by the bank *Banco Nacional de Habitação* - BNH. Such innovations consist of linking the investments towards the urbanization/regularization of the homes built in low income housing areas to resources intended for the social promotion of the families residing in the intervened areas, which presupposes investments in the development of institutions that implement the housing politics. The paper initially introduces the conceptual ideas of these innovations, based on the new development conception, which has been a topic of discussion since the end of the XX century, and that have been consolidating the idea that the economic variables are not sufficient to promote a development that is socially fair and environmentally sustainable. As a conclusion from the analysis of the experience, it becomes evident that, even with the investments and efforts undertaken, the county government reproduce old solutions of political housing, which were target for criticism in the years during 1970 and 1980, putting at risk the feasibility of innovations introduced in the search for sustainable life styles for the beneficiary families and relocating the intervention issues in areas of poverty of Brazilian cities in discussion.

Words Keys: Inhabitation Political Innovations, Interventions in poor settlements, Sustainable Life Style.

Introdução

Uma nova concepção de desenvolvimento vem sendo posta em debate, a partir do final do século XX. A literatura acadêmica, os relatórios dos organismos internacionais de desenvolvimento e organizações da sociedade civil, que se inserem nesse debate, consolidam a idéia de que as variáveis econômicas não são suficientes para produzir desenvolvimento socialmente justo e ambientalmente sustentável.

No âmbito da política urbana brasileira, inovações que encerram essa nova visão de desenvolvimento vêm sendo introduzidas, especialmente por programas financiados por agências internacionais – Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), desde o final da década de 1990. Voltados para a melhoria das áreas urbanas degradadas, esses programas condicionam os investimentos na melhoria da infra-estrutura e das moradias, aos investimentos no desenvolvimento institucional do município e nas ações de promoção social das famílias residentes na área de intervenção.

Este texto elege uma experiência concreta desse tipo de intervenção, na cidade do Recife – o Projeto Beira Rio – financiado com recursos do BID, no âmbito do Programa Habitar Brasil/BID (HBB), em 2004, procurando cotejar as idéias que fundamentam esses programas com os resultados alcançados no projeto selecionado¹. Por empreender um reassentamento de famílias residentes às margens do rio Capibaribe para o Conjunto Habitacional da Torre, o Projeto Beira Rio, apesar das inovações que incorpora do Programa HBB, reproduz antigas soluções de políticas habitacionais, que foram objeto de críticas já nos anos 1970/80.

O que há de novo na política urbana brasileira de intervenção em assentamentos pobres?

A partir dos anos 1990, amplia-se a atuação de agências de financiamento internacionais na política urbana brasileira voltada para intervenção em áreas degradadas. Na Região Metropolitana do Recife destacam-se dois programas: o PROMETRÓPOLE, financiado pelo Banco Mundial, com um projeto contratado com o Governo de Pernambuco², com anuência dos municípios envolvidos – Recife e Olinda; e o Programa Habitar Brasil/BID, financiado pelo BID com interveniência do Governo Federal, somando oito projetos, sendo três contratados com o Governo do Estado, com anuência dos municípios onde os projetos se localizam - Recife, Olinda e Cabo de Santo Agostinho; e cinco contratados com o Município do Recife, entre eles o Projeto Beira Rio.

O Programa Habitar Brasil/BID consiste em uma reformulação do Programa Habitar Brasil, implantado pelo Governo Federal, a partir de 1995, com recursos do Orçamento Geral da União, cujos objetivos incluíam urbanização de áreas degradadas para fins habitacionais, regularização fundiária e produção de lotes urbanizados. O programa teve suas novas bases definidas pelo BID, em conjunto com o Governo Federal, a partir de 1998, passando a se constituir, ao nível da política nacional, o programa prioritário para urbanização de assentamentos precários. Em 2005, o HBB totaliza cerca de 100 projetos de intervenção, distribuídos em diversos municípios brasileiros.

As inovações apresentadas pelo HBB, que o distinguem dos demais programas de urbanização de favelas implantados no Brasil, desde os anos 1980, consistem na incorporação de investimentos feitos na área de desenvolvimento institucional (DI) para o município e de promoção social para as famílias residentes na área de intervenção, que condicionam a liberação de recursos destinados à urbanização/regularização. As ações de DI visam a dotar o município contratante de melhores condições de atuação, através da elaboração de legislação urbana adequada às necessidades do Estatuto das Cidades, além da informatização dos setores do poder público municipal responsáveis pelas ações de planejamento urbano, implementação e acompanhamento das ações de urbanização e reassentamento de famílias. Como complemento a essas ações foram programadas e executadas ações de geração de trabalho e renda e educação em sentido amplo, através de cursos de capacitação para o trabalho, educação ambiental e associativismo, além do acompanhamento pós-implantação feito para colaborar na nova vida em condomínio.

Assim, o HBB adota um padrão de intervenção em assentamentos precários distinto daquele que, até então, priorizava os aspectos físicos e de regularização fundiária. Tais inovações têm seus fundamentos nas ideias que, há cerca de três décadas, vêm redefinindo o conceito de desenvolvimento, com repercussão na atuação das agências multilaterais de cooperação.

O desenvolvimento é objeto de reflexões desde os anos 40, no contexto do pós-guerra, e Sachs (2004) destaca dois grandes marcos na sua reconceitualização: (1) a Conferência das Nações Unidas sobre o ambiente humano, em Estocolmo (1972), que coloca a preocupação com o meio ambiente na

agenda internacional, avançando, a partir de então, a conceitualização de *desenvolvimento sustentável*, obedecendo a um duplo imperativo ético da solidariedade com as gerações presentes e futuras e exigindo a explicitação de critérios de sustentabilidade social (includente) e ambiental e de viabilidade econômica; e (2) o lançamento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) pelo Programa das Nações Unidas (PNUD), em 1990, que inicia um debate que leva a uma nova conceitualização do desenvolvimento, fortemente influenciada pelos trabalhos de Amartya Sen, redefinindo o desenvolvimento em termos da universalização e do exercício efetivo de todos os direitos humanos: políticos, civis e cívicos, econômicos, sociais e culturais, bem como direitos coletivos ao desenvolvimento e ao ambiente.

O reconhecimento, sobretudo, da persistência da pobreza e de necessidades essenciais não satisfeitas, da permanência das desigualdades e das práticas de violação de liberdades políticas elementares e de liberdades formais básicas, encontra-se no âmago da crise dos anos 1990. Uma crise marcada pela crítica ao Estado, denunciado pela sua inépcia, falta de transparência, ineficiência e corrupção, aliada a uma crítica acirrada aos modelos de desenvolvimento e a uma tentativa de sua renovação. Nesse contexto, Sen (2000) procura demonstrar que o desenvolvimento não é consequência automática do crescimento econômico³, associando a economia à ética e à política. Considera a expansão das liberdades reais (substantivas) como a finalidade do desenvolvimento, o que requer a remoção das “*principais fontes de privação da liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva dos Estados repressivos*” (p.18). Destaca a importância de ampliar a capacidade de realização das atividades livremente escolhidas e valorizadas por cada sujeito do desenvolvimento, exigindo que a liberdade individual de escolha e de usufruir de oportunidades seja considerada como comprometimento social. Ressalta a democracia direta como aquela que cria melhores condições para o debate de interesses públicos.

Surgem novos temas na agenda oficial da cooperação multilateral: a descentralização, a governança local, a participação (manifestação das escolhas), a emergência da sociedade civil e, mais recentemente, o capital social, pondo em evidência a diversidade e a particularidade dos contextos locais. Esses temas passam a integrar os projetos do sistema de cooperação para o desenvolvimento, cujos eixos se articulam a partir das questões: sustentabilidade, governabilidade/governança e cidadania/participação.

Essas questões são traduzidas nos eixos de ação do Programa Habitar Brasil/BID: (1) **Urbanização de assentamentos subnormais** ou reassentamento de famílias residentes em áreas de risco, compreendendo a regularização fundiária, obras e serviços de infraestrutura urbana e recuperação ambiental, construção de moradias e implantação de equipamentos urbanos e sociais; (2) **Mobilização e capacitação da comunidade beneficiada**, mediante a sua participação nas etapas de implantação do projeto e a promoção de cursos e de oportunidades de trabalho e renda, objetivando potencializar os recursos disponíveis, atenuar os problemas existentes e dar sustentabilidade às famílias beneficiadas e ao empreendimento realizado; (3) **Desenvolvimento institucional**, investindo no desempenho técnico, econômico, financeiro e fiscal do município, visando seu desenvolvimento, bem como fortalecê-lo para atuar na redução da pobreza. (SEDU,2000)

As condições impostas para a liberação dos recursos procuram garantir o cumprimento, de forma integrada, das ações que compõem os eixos de ação do programa. Expressam, também, os esforços realizados na sua formulação para garantir uma atuação do poder público que vá além da intervenção física, agregando ações que ampliam as condições de governabilidade/governança, que avançam na ampliação da cidadania, da participação e da promoção social, concebendo-as como condição indispensável ao desenvolvimento sustentável. Um esforço que carece de avaliação de seus resultados.

O Projeto Beira Rio reeditando antigos problemas

O Projeto Beira Rio, implantado pelo Programa Habitar Brasil/BID, removeu famílias residentes em duas favelas situadas às margens do Rio Capibaribe – José de Holanda (109 moradias) e Arlindo Gouveia (199 moradias) – para reassentá-las no Conjunto Habitacional da Torre, composto de dez blocos com 32 apartamentos cada, totalizando 320 moradias, localizado no Bairro da Torre, próximo às favelas removidas.

A mudança aconteceu em abril de 2004 e os apartamentos, de 32m² cada, abrigam a maioria das famílias residentes naquelas favelas, inclusive aquelas que coabitavam.

A ocupação de José de Holanda data dos anos 1950, enquanto que a comunidade Arlindo Gouveia ocupou as margens do rio na década de 1980. No contexto do Recife, esses assentamentos representavam uma pequena parcela das áreas pobres da cidade⁴, onde a maioria da população vive em condições precárias, em habitações inadequadas do ponto de vista da salubridade e solidez, a maioria localizada em sítios sem infraestrutura – água, esgoto, drenagem, pavimentação, iluminação pública, transportes - e sob o duplo risco da má localização – enchentes ou desabamentos - e da expulsão – falta da regularização fundiária.

Apesar de alguns avanços registrados, o enfrentamento da pobreza no Recife, pelos vários níveis de governo, tem sido historicamente insuficiente face à dimensão que ela adquire no espaço da cidade. A criação das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS⁵, desde 1983, e do PREZEIS, seu plano de regularização e sistema de gestão compartilhada, desde 1987, tem sido uma forma original de abordagem do problema, com bons resultados no tocante à segurança da permanência dos moradores, mas absolutamente ineficaz no processo de urbanização, especialmente face à carência de prioridade expressa na falta de recursos para investimentos⁶.

As comunidades José de Holanda e Arlindo Gouveia não cumpriam os requisitos estabelecidos pelo município para se consolidarem como ZEIS, uma vez que ocupavam área ribeirinha e de restrição legal quanto à ocupação. Por outro lado, constava da prioridade do governo municipal a remoção desses assentamentos para abertura da avenida beira-rio.

Pesquisa realizada, cerca de um ano e oito meses após o reassentamento dessas comunidades para o Conjunto Habitacional da Torre⁷, identifica a satisfação da maioria das famílias reassentadas (93%) com a localização do conjunto. A proximidade do local de residência anterior minimiza a quebra de relações já estabelecidas na cidade. A satisfação com a nova moradia, expressa por cerca de 2/3 das famílias, se reporta ao ganho real de uma moradia mais digna, sem roedores nem insetos, sem esgoto nem lama. Essas famílias não mais estão vivendo em palafitas insalubres e inseguras às margens do Capibaribe; estão inseridas no tecido urbano formal, no entorno de moradias de classe média, em apartamentos que dispõem de instalações sanitárias adequadas.

Contudo, problemas identificados, que remetem a antigas questões levantadas em avaliações de conjuntos habitacionais promovidos pelo poder público, realizadas nos anos 1970/80, merecem ser discutidos, à luz da concepção de desenvolvimento que pauta os objetivos do HBB.

Os novos custos da nova moradia, sem a correspondente capacidade de arcá-los: insuficiência de ações de promoção social ou uma questão estrutural?

A maioria das famílias removidas (93%) afirma que a nova moradia representou aumento de custos – água, luz, condomínio – e 77,7% afirmam que não podem arcar com esses custos. Antes a água e a luz eram clandestinas, agora eles têm de pagar por elas e aprender a conviver e pagar os custos de manutenção dos espaços comuns – escadarias, *halls*, áreas entre os blocos. Cerca de 30% dos chefes de família pensam em vender o apartamento e 1/3 destes referem-se à sua incapacidade de pagar as contas.

Valadares (1980), analisando, nos anos 1970, a remoção de famílias da zona sul do Rio de Janeiro para o Conjunto Habitacional Cidade de Deus, construído pela COHAB, constata que, por mais “*em conta*” que pudesse ser a habitação, “*ela ainda está acima das reais possibilidades das famílias de baixa renda*” (p.127) e o repasse da moradia se apresenta como uma “*saída vantajosa*”⁸. Com o repasse do imóvel, o morador pode investir na compra de terreno, em negócios, ou simplesmente sobreviver em períodos de desemprego ou doença.

A mudança de residência, com a melhoria das condições físicas da moradia, não alterou as condições sócioeconômicas das famílias reassentadas. Cerca de 3/4 dos chefes de família não chegaram a concluir o primeiro grau do ensino fundamental, sendo 15,5% destes analfabetos. Contudo, apesar de 43,4% dos chefes de família serem relativamente jovens (até 35 anos de idade), a maioria (93%) não frequenta a escola.

O projeto social implantado junto às famílias transferidas para o Conjunto Habitacional da Torre promoveu cursos e oficinas, contemplando a capacitação profissional - (Construção civil -pedreiro, eletricista, bombeiro hidráulico; Computação; Pequenos negócios -reciclagem de papel e garrafas PET, Estamparia, Bordado, Cabeleleiro, Manicure, Culinária); e a geração de trabalho e renda (Planos de negócio e associativismo; Gestão dos equipamentos; Pesquisa de mercado; Cursos de empreendimento solidário).

Até que ponto houve absorção por parte da comunidade desses ensinamentos? Até que ponto esses cursos e oficinas reverteram na melhoria do nível de instrução e nas condições de trabalho dos moradores?

Não foi registrada mudança de ocupação entre os chefes de família (97%). Um percentual relativamente elevado (30,9%) refere-se a chefes denominados “do lar”. Cerca de 18% são empregados domésticos, 12% dedicam-se a atividades do setor informal e apenas 16,4% se inserem em atividades do setor formal. O percentual de desemprego é de 14%. Tais condições repercutem no nível de renda dos chefes de família, predominando aqueles que recebem 1 salário mínimo (59,3%), chegando esse percentual a representar 2/3 dos chefes, quando são computados aqueles sem renda ou que não a declararam.

O Projeto Beira Rio instalou um centro de comercialização com 16 boxes, alocados para comerciantes instalados nas antigas residências, e construiu uma lavanderia comunitária que nunca funcionou, sendo requisitada pelos moradores a sua transformação em centro comunitário. Essa mudança ainda não foi concluída, o que vem causando problemas para a comunidade pelo mau uso que alguns fazem do prédio: prostituição, uso de drogas, etc.

Essas questões vêm provocando “revolta” em algumas famílias, especialmente pela possibilidade de estigmatização a que elas estão sujeitas. Como foi declarado por uma das entrevistadas, o conjunto habitacional já é denominado de “Carandiru” pela vizinhança, o que repercute como restrição às oportunidades de emprego para os moradores.

Zaluar (2000), em pesquisa realizada em 1980, também no Conjunto Habitacional Cidade de Deus, no Rio de Janeiro, ressalta a mesma “revolta” que moradores sentiam pela difamação a que eram sujeitos, especialmente por parte da imprensa, que divulgava o local como perigoso, onde habitavam criminosos, traficante de drogas, etc. Além de serem prejudicados pela pobreza, esses moradores passavam a ser, também, estigmatizados pela população da cidade.

O ônus condominial: uma limitação do projeto?

Um dos problemas mais evidentes no Conjunto Habitacional da Torre é a dificuldade enfrentada pelos moradores com os custos e a responsabilidade compartilhada de manutenção das áreas comuns. Alguns moradores não cumprem regras de convivência: despejam lixo nas áreas comuns, retiram lâmpadas dessas áreas para suprir a falta destas em sua moradia, não contribuem com serviços para manutenção das áreas condominiais, internas e externas aos edifícios, nem participam do rateio das despesas comuns.

Esses mesmos problemas foram identificados em pesquisas realizadas na virada dos anos 1970/80, pelo IJNPS (1978) e pela SEHAB (1981), que evidenciaram que a solução da moradia em blocos de apartamento se mostrava bem mais problemática que a solução da casa. Essas pesquisas subsidiaram o *Manual do Projeto de Habitação Popular* (Andrade e Souza, 1981), onde são propostos parâmetros e diretrizes para elaboração e avaliação de projetos. O manual leva em consideração que, na construção de um conjunto habitacional, o promotor desempenha, ao mesmo tempo, as funções de loteador e construtor. O arquiteto/urbanista tem, portanto, a oportunidade de adotar soluções diferenciadas, concebendo o projeto das edificações e o projeto urbanístico de forma integrada. As soluções propostas no manual demonstram a viabilidade de soluções com alta densidade construtiva das habitações (bem próxima à densidade atingida pela solução do edifício de apartamentos), com a preservação do acesso independente a cada moradia, com inexistência de ônus condominial e, na maioria, com possibilidades de reforma e de expansão, viabilizando a livre expressão do morador em uma futura modificação de sua habitação.

Houve empenho dos técnicos responsáveis pelo Projeto Beira Rio em buscar possíveis avaliações

sobre o tema? A comunidade foi consultada no processo de decisão sobre a solução projetual adotada? Os moradores optaram por morar em apartamentos?

A pesquisa constata que 80,8% dos chefes de família participaram da discussão para implantação do projeto, mas metade (52%) considera que suas reivindicações não foram atendidas. A equipe técnica da Prefeitura aponta dificuldades no acompanhamento das atividades sociais promovidas, devido à falta de organização das comunidades, cujas associações de moradores encontravam-se desativadas. Esse baixo nível de organização dos moradores tem sido responsável pela dificuldade de gestão dos blocos de apartamento. Cerca de 2/3 dos chefes de família recorrem ao síndico para resolver problemas no seu apartamento ou bloco e essa mesma proporção participa das reuniões de condomínio, mas 20% dos chefes de família resolvem as questões por si mesmo. A inexistência de um síndico geral, que gerencie o conjunto dos blocos e as áreas comuns entre eles, agrava os problemas condominiais e de manutenção do empreendimento.

As ações sociais do Projeto Beira Rio promoveram oficinas sobre gestão condominial e educação ambiental (Meio ambiente e comunidade; Saúde e qualidade de vida; Saneamento Ambiental; Gestão ambiental e Resíduos sólidos.).

Ate que ponto essa capacitação foi suficiente para que esses moradores enfrentassem a nova realidade de habitar em edifícios de apartamento?

O impedimento do repasse: proteção da família ou restrição à liberdade de escolha?

As famílias removidas dispõem, agora, de um bem que tem preço de mercado bem mais elevado que sua moradia anterior. Contudo, um decreto municipal os impede de vendê-lo, pois o bem não lhes pertence efetivamente: eles dispõem do domínio útil sobre o bem e não da propriedade. Mas, apesar da proibição, o repasse já ocorreu e já representa quase 10% das famílias reassentadas⁹.

Valadares (1980), na pesquisa realizada no Conjunto Habitacional Cidade de Deus, no Rio de Janeiro, defronta-se com situação semelhante. A nova moradia tornara-se um bem com demanda certa e valor de mercado. Mais cedo ou mais tarde o removido tendia a deixar o conjunto – seja voluntária (quando sublocava ou cedia seus direitos, repassando a moradia), seja compulsoriamente (quando atrasava as prestações e era posto para fora). Alimentava, assim, o ciclo vicioso: favela/conjunto habitacional/favela. E assim, ocorria a substituição progressiva das populações originais.

Em pesquisa realizada nos conjuntos habitacionais da COHAB-PE, construídos entre 1965-1990, Souza (1993) chega à mesma conclusão. “*O mutuário dispõe de seu bem e, ao transferi-lo, usufrui da valorização do imóvel. E tanto maior o nível de subsídios incorporados, quanto maior será a sua capitalização no momento do repasse*” (p.228).

A tentativa do poder municipal de consolidar o empreendimento, de garantir a permanência das famílias reassentadas em uma moradia digna, especialmente por ser uma moradia subsidiada, leva-o a adotar medidas de proibição do repasse do bem¹⁰ Uma Portaria do Governo Municipal (06.02.2006) proíbe a venda, aluguel, cessão a terceiros não autorizados pelo Município.

. Por sua vez, como afirma Souza (1993), os moradores, ao reivindicarem o direito à moradia como estratégia de luta, reagem diante das medidas que não lhes viabilizam o acesso ao bem de mercado.

No Conjunto Habitacional da Torre, 31% dos chefes de família afirmaram que pensam em vender seu apartamento, mas a maioria (74%) reconhece que não possui liberdade de decisão para isso.

Será que a garantia ao morador da sua liberdade de escolha, nesse caso, restringir-lhe-ia a possibilidade de uma vida digna?

Considerações Finais

As inovações em relação aos programas de intervenção em áreas pobres implantados na década de 80, incorporadas pelas agências multilaterais de cooperação, consistem na vinculação dos investimentos destinados à urbanização/regularização dos assentamentos pobres aos recursos destinados à promoção

social para as famílias residentes na área de intervenção, o que pressupõe investimentos no desenvolvimento das instituições gestoras da questão habitacional.

A noção de sustentabilidade, em que se pautam essas agências se estende além dos investimentos públicos realizados e atinge a população beneficiada. A promoção de modos de vidas sustentáveis para essa população carente requer das instituições responsáveis pela urbanização e regularização dos assentamentos, efetividade e eficiência para prover mecanismos capazes de favorecer o acesso e o uso dos serviços e a convivência harmoniosa com o ecossistema. As ações do poder público que visam a sustentabilidade de suas intervenções devem estar pautadas em conceitos de justiça, de equidade, de liberdade, de capacitação básica e de paridade, bem como da possibilidade de estabelecer regulamentação passível de fiscalização, além de oferecer incentivos financeiros, que viabilizem oportunidades de solvência para as famílias beneficiadas. Por último, mas não menos importante, a promoção do crescimento do ativismo cívico, como condição básica de empoderamento das comunidades, de acréscimo do *capital social*, elemento de fundamental importância na luta e obtenção de melhores oportunidades e condições de vida e habitabilidade.

As medidas inovadoras introduzidas nos programas habitacionais trazem implícita a concepção de que, embora a exclusão social remeta a questões de ordem estrutural, os investimentos na organização social podem contribuir para a sua minimização. Tais medidas trazem como pressuposto que, se os recursos disponibilizados não forem suficientes para criar habilidades permanentes, gerar novas capacidades e construir ambientes favoráveis, não haverá desenvolvimento. Não basta melhorar as condições de vida, sem melhorar as condições de convivência. E a convivência e a cooperação necessitam do clima democrático, que não se viabilizam sem organização e sem participação.

Na experiência analisada do projeto Beira Rio, apesar dos esforços do governo municipal no desenvolvimento institucional e na formação da equipe gerenciadora do Programa HBB no Recife, observa-se que os resultados apresentados pela comunidade beneficiada não correspondem aos plenos objetivos do programa. As soluções de projeto, que oneram os custos de moradia, bem como as estratégias adotadas para a formalização dos imóveis, com a proibição de sua venda, entre outras questões, vêm pondo em discussão por parte dos moradores a solução adotada pelo poder público para reassentamento de favelas.

A médio e longo prazo, os problemas gerados pelos ônus condominiais não arcados pelas famílias residentes e os repasses não formalizados, por exemplo, propiciam a quebra da rede de relações sociais de apoio e confiança, indo na direção contrária àquela pretendida pelo Programa HBB, que visa promover mecanismos para favorecer o associativismo e o acatamento às normas de comportamento cívico, tais como o pagamento de contas, de impostos e os cuidados com os espaços públicos e os bens comuns, bem como a criação de um ambiente social, onde as pessoas, em conjunto, possam enfrentar os problemas e aproveitar as oportunidades, ao invés de se tornarem beneficiários passivos e permanentes de ofertas de recursos que vêm de cima para baixo. A viabilização de um “modo de vida sustentável” na comunidade beneficiária dos investimentos fica, então, ameaçada, recolocando a questão da intervenção nos espaços de pobreza das cidades brasileiras na pauta de discussões.

Notas

¹ A avaliação pós-ocupação do Projeto Beira Rio (o primeiro projeto concluído na região do Recife, entre aqueles contratados por agências internacionais de desenvolvimento) se pauta em pesquisa de campo realizada por Marta Pordeus para a sua dissertação de mestrado, defendida em 2006 e elaborada sob a orientação da Prof.^a Maria Angela Souza.

² Mesmo contratando com os governos locais – Estados e Municípios – as agências internacionais têm suas estratégias de atuação definidas pelo governo federal, incumbido da política externa.

³ É importante lembrar que, no Brasil, Josué de Castro, já na década de 40, procura mostrar que a fome é sintoma do próprio tipo de desenvolvimento [CASTRO, Josué. Geografia da fome. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 3ª edição, 2003 (Prefácio da 1ª edição em 1946)]; e Celso Furtado, nos anos 70, considera um mito a idéia de desenvolvimento associada ao crescimento econômico [FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974].

⁴ Em 1998, foram cadastrados 421 assentamentos pobres no Recife, onde residiam uma população estimada de 659.076 habitantes (46,32% dos habitantes do Recife) em 154.280 domicílios, em uma área de 3.357 hectares (15,26% da área total do município).

⁵ Em 1983, a Lei de Uso e Ocupação do Solo no 14.511, define 27 assentamentos pobres do Recife como Zonas Especiais de Interesse Social -ZEIS, num reconhecimento do poder público da necessidade de proteção legal às áreas historicamente ocupadas por populações de baixa renda. Atualmente, dos 421 assentamentos pobres do Recife, 252 compõem as 66 ZEIS da cidade, cuja população estimada soma 592 mil habitantes (41,6% da população recifense) em cerca de 150 mil domicílios, numa área de 2.545h. O sistema de co-gestão dessas ZEIS foi instituído em 1987, com o PREZEIS (Plano de Regularização das ZEIS), que se tornou referência nacional e foi inserido como requisito do HBB para o desenvolvimento institucional dos municípios inseridos no programa.

⁶ A proposta do PREZEIS é garantir a destinação de investimentos públicos para a urbanização das ZEIS, recursos estes priorizados pelo Fórum do PREZEIS, porém insuficientes frente à demanda existente de regularização urbanística e fundiária das ZEIS.

⁷ Foi realizada uma pesquisa amostral de 36% do universo de famílias residentes no Conjunto Habitacional da Torre, com realização de entrevistas semi-estruturadas.

⁸ É importante ressaltar que os custos da moradia dos conjuntos construídos pela COHAB incluíam o preço da prestação paga de retorno ao Sistema Financeiro de Habitação, enquanto no Projeto Beira Rio não teve ônus para o morador.

⁹ Na pesquisa realizada em dezembro de 2005, esse percentual era de 5%, elevando-se para quase 10% em um levantamento realizado pela Prefeitura do Recife, dois meses depois.

¹⁰ Uma Portaria do Governo Municipal (06.02.2006) proíbe a venda, aluguel, cessão a terceiros não autorizados pelo Município.

Referência Bibliográfica

ANDRADE, Mônica R; SOUZA, Maria Ângela A. **Manual do Projeto de Habitação Popular. Parâmetros para elaboração e avaliação.** Recife: Secretaria de Habitação de Pernambuco, 1981.

INSTITUTO JOAQUIM NABUCO DE PESQUISAS SOCIAIS (IJNPS). **Avaliação de Programas Habitacionais de Baixa Renda.** Recife: IJNPS/BNH/FIDEM/COHAB-PE, 1979.

PERNAMBUCO, Secretaria de Habitação. **Aspirações dos Mutuários da COHAB. Subsídios para o planejamento habitacional.** Recife: SEHAB-PE, 1981.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado.** Rio de Janeiro: Garamond, 2004

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO (SEDU). **Programa Habitar Brasil/ BID.** Manual de Orientações do Subprograma de Desenvolvimento Institucional (Vol.I); Manual de Orientações do Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (Vol.II). **Brasília: PR/SEDU, 2000.**

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

SOUZA, Maria Angela de A. *Habitação: Bem ou Direito? O dilema da promoção pública da habitação popular.* In: NASCIMENTO, E.P., BARREIRA, I.A. **Brasil Urbano. Cenários da Ordem e da Desordem.** Rio de Janeiro: Notrya, 1993.

VALLADARES, Lícia P. **Passa-se uma casa – Análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

ZALUAR, Alba. **A Máquina e a Revolta. As organizações populares e o significado da pobreza.** São Paulo: Brasiliense, 2000.

Trabalho enviado em dezembro de 2008

Trabalho aceito em janeiro de 2009