

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO PÚBLICA NO TOCANTE À MORADIA

Carla Maria Freres Stipp Baptista¹

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo geral apontar a ineficiência do Estado na criação de políticas habitacionais, que tentam privilegiar a população de baixa renda, e como objetivo específico a análise de projetos governamentais tais como: o Sistema de Mutirão, Projeto Casa Fácil, Projeto Habitar, Programa Habitar Brasil. Optou-se por essa vertente face à atual redefinição das relações entre o Estado e a Sociedade Civil no encaminhamento de políticas públicas que buscam a solução dos problemas habitacionais, bem como a melhoria da qualidade de vida da maior parte da população brasileira, que se enquadra nessa classe social.

Palavras-Chave: Gestão pública. Políticas habitacionais. População de baixa renda. Problemas de moradia.

THE PARTICIPATION OF THE CIVIL SOCIETY IN PUBLIC HOUSING ISSUES

ABSTRACT

This study aims at pointing the State inefficiency in creating housing policies that favor low-income citizens. Its specific objective is to analyse governmental projects such as: *Mutirão* System, *Casa Fácil* Project, *Habitar* Project, *Habitar Brasil* Program. This stream was chosen due to recent redefinitions in the relations between the State and the Civil Society regarding the way public policies, aimed both at solving housing issues as well as at improving the living quality for the majority of the Brazilian population who fit within low social classes, are being dealt with.

Key-words: Public Policies. Housing Policies. Low-income citizens. Housing issues.

INTRODUÇÃO

Ao longo da História das civilizações, a habitação, uma das primárias necessidades humanas, vem sendo focada como uma necessidade social e é a base para motivar e despertar o sentido de propriedade que é o alicerce do regime democrático. Trata-se de um direito pessoal, a base física da família, conseqüentemente um poderoso fator de

¹ Especialista em Gestão Pública pelo INSEP, Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Londrina, Advogada da Coordenadoria de Processos Seletivos – COPS/Uel. Endereço: Rua Belo Horizonte, 82 – Apto. 301 – CEP. 86020-060 – Londrina – PR. E-mail: carlastipp@hotmail.com

estabilidade social, constituindo-se atualmente na principal aspiração do trabalhador urbano brasileiro.

O direito a moradia é um direito essencial, já previsto há muito tempo na Constituição, e que agora tornou-se mais evidente com a Emenda 26/2000, expressamente mencionada no Art 6º da Magna Carta. Trata-se de um direito, portanto, de suma importância para se conviver num Estado Democrático de Direito.

Pretendeu-se demonstrar neste trabalho, o histórico constitucional e o das políticas habitacionais no Brasil, apontando a deficiência do Estado em estabelecer programas habitacionais que atendam a população de baixa renda.

Ao evidenciar a ineficiência das ações estatais, procurou-se mostrar o surgimento de uma sociedade civil, que nos últimos tempos vem se mobilizando cada vez mais, na tentativa de prover moradias de qualidade e baixo custo à população mais necessitada.

Da relação entre o Estado e a sociedade civil, surgiram os exemplos: Sistema de Mutirão em Ipatinga/MG, o Projeto Casa Fácil em Londrina/PR, o Projeto Habitar também em Londrina/PR e o Programa Habitar Brasil do Governo Federal.

A criação do BNH (Banco Nacional de Habitação) cujo ápice de atividade ocorreu na década de 1970, estimulou a industrialização do setor aumentando a produtividade, mas deixou na maior parte das vezes a qualidade das obras bastante comprometidas. As conseqüências disso surgiram na forma de patologias estruturais. Essa fase durou até 1982 quando se iniciou a derrocada do sistema. Só em meados da década de 1990 que o sistema começou a se manifestar novamente. Em 1996 teve início uma “industrialização sutil” e anos depois devido a desaceleração do setor de construção ocorreu nova estagnação.

Uma nova depressão atingiu o setor em 2003, a indústria de construções recuou e atualmente está ocorrendo uma grande retomada, por vontade política do atual governo, face às inovações que estão fazendo com que as empresas voltem a ter escala de produção.

HISTÓRICO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

A Constituição Imperial e mesmo a primeira Carta da República não previam restrições ao direito de propriedade, pois garantiam a propriedade de maneira ampla.

A Constituição de 1891 possuía um caráter nitidamente liberal e individualista, sem comprometimento com as demandas sociais efetivas.

É só com a Constituição de 1934 que surge como marco histórico, o conceito de propriedade como função social. A Constituição de 1934 passa assim a seguir a trilha do constitucionalismo ocidental (Art. 113, nº 17).

A Carta de 1937 relegou para a legislação ordinária a regulamentação do conteúdo e dos limites do direito de propriedade (Art. 122, nº 14).

A Constituição de 1946, após garantir o direito de propriedade, assegurando em caso de desapropriação, uma indenização justa e prévia (Art. 141, Parágrafo 16), permitiu a intervenção do Estado no domínio econômico (Art. 146), condicionando o uso da propriedade ao bem estar social e autorizando a lei ordinária, a promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos (Art. 147).

A Constituição de 1967 (EC n. 1/69) garantiu o direito de propriedade, ressaltando a possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social (Art. 153 Parágrafo 22). No Art. 150, fixou metas da ordem econômica, que tinha como um dos fundamentos a função social da propriedade.

Embora de domínio geral, não é demais ressaltar o regime autoritário, de caráter excludente e elitista vigente em nossa sociedade, agravado ainda pela concentração de poder e de renda sem precedentes em nossa história, mesmo considerando o período de exceção democrática da era Vargas².

A partir de 1984 surgem grandes movimentos cívicos que se estendem por todo país culminando com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em outubro de 1988, a qual tem por fundamento os princípios de um Estado Democrático de Direito.

Embora tenha originado, de um ato institucional ilegítimo³, cumpre a carta, resgatar as perspectivas para o crescimento da sociedade, com a criação de condições e instrumentos jurídicos que permitissem a estabilização dos órgãos oficiais de representação popular tradicionais, capazes de possibilitar a viabilidade de um regime mais aberto e representativo dos anseios da maior parte da população.

² É inevitável citar aqui o famoso lema da ditadura que dizia ser “necessário aumentar o bolo para depois dividi-lo”. Todos sabemos que o bolo foi aumentado, porém não foi dividido

³ Faria, José Eduardo de. O Brasil Pós-Constituinte. Rio de Janeiro: Graal, 1989. p. 29.

A Constituição de 1988 passa então a garantir o direito de propriedade, ressaltando a possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro (Art. 5º, 22 e 24).

Os Arts. 5º, 23 e 170, § 3, assentam que a propriedade atenderá a sua função social.

Também no tocante à política urbana o mesmo princípio impõe-se (Art. 182) sendo certo que: “*A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor*” (Parágrafo 2º).

O respeito à função social e ao exercício do direito de propriedade, por sua vez, somente terá garantia constitucional se for condizente com os demais objetivos e princípios fundamentais do Estado Brasileiro.

Para o cumprimento desta função é relevante a possibilidade concreta de intervenção do poder público, através de sanções prescritas no Parágrafo 4º do Art. 182 da CF/88. O texto constitucional cita expressamente, a desapropriação-sanção, a edificação e o parcelamento compulsório, bem como o imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo.

PERSPECTIVA HISTÓRICA DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

Não é possível que se compreenda a essência da questão habitacional, somente se analisando sob a ótica das migrações do campo, crescimento populacional, preço do solo urbano, etc. Torna-se necessário a análise da própria existência concreta dos homens.

Elementos fundamentais não de ser levados em conta no trato da questão habitacional: o capital, a força de trabalho e o Estado.

Nota-se que a habitação vem sendo usada ao longo do tempo como forma de preservação e controle da força de trabalho. Reconhece-se este vínculo essencial, em todas as etapas da história habitacional do Brasil.

No período escravocrata, a solução habitacional foi a senzala; na 1º etapa da industrialização, foi a construção de vilas operárias, e em seguida instala-se um processo espontâneo de expansão urbana e posteriormente a proposta passa a ser a construção de habitação em massa na forma de conjuntos habitacionais financiados pelo BNH (PERUZZO, 1984:21).

Somente a partir da década de 40, é que o Estado passa a se preocupar com a questão habitacional popular no Brasil.

Surge assim a Fundação da Casa Popular (FCP), pelo Decreto-Lei nº 9218/46. O governo de Gaspar Dutra procurava assim legitimar-se junto aos trabalhadores através da casa própria (PERUZZO, 1984).

A Fundação da Casa Popular, foi a forma encontrada pelo governo de conter a insatisfação popular, gerada principalmente pela ascensão do Partido Comunista e a concorrência do capital estrangeiro frente ao capital nacional em diversos seguimentos de consumo.

O objetivo maior da FCP, não era o de promover a habitação para a população necessitada e sim visava o controle individual e social dos adquirentes da casa própria. Esse controle já vinha previsto no próprio contrato:

Previa-se punição, com perda da casa, para os compradores que, por seu procedimento, vierem a tornar-se nocivos à ordem ou a moral do núcleo residencial, ou criarem embaraço à sua administração (...) ou que promover agitação de qualquer natureza no conjunto ou permitir que dependente seu o faça (...) ou aquele que se negar a receber, em seu imóvel, funcionários do serviço de assistência social da FCP (...) a prestar-lhes informações solicitadas. Também punido com a perda da casa é o adquirente que não destinar o prédio exclusivamente para a sua moradia e da família, ou utilizá-la em atividade de caráter religioso, político, esportivo, recreativo ou outras inconciliáveis com a finalidade a que é destinado o imóvel (AZEVEDO & ANDRADE *apud* PERUZZO, 1984:34).

As prestações da casa eram fixas, isto é, não sofriam correções monetárias, o que gerava a descapitalização das entidades promotoras, diante da inflação progressiva. Sendo assim, a proposta de subsídio total tornou-se inviável para a política habitacional populista que não tinha como conciliar a política de retorno de investimento com a imagem paternalista do Estado. A oferta de casas também era bem menor do que a procura, e os adquirentes passaram a usar práticas de influências, inclusive eleitorais, para conseguir ter acesso ao programa.

O órgão, portanto, não conseguiu resolver o problema de moradia e foi extinto em 1964, com o nº de 16.964 unidades construídas no período de 1946 a 1960.

Para a população, a casa própria passa a adquirir importância crescente a partir da década de 50. Verificou-se a respeito desse período que não interessava ao Estado, resolver o problema habitacional para as classes subalternas e sim construir habitações para legitimação do regime, para a barganha política e controle social, além de criar condições de acumulação de capital.

É a partir de 1964, que o Estado acena às classes subordinadas com a “*política habitacional*”.

Foram criados pela Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964 o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Esses órgãos, representaram durante todo o período da ditadura, a Política Nacional de Habitação. Os recursos gerados pelo BNH eram provenientes de poupança compulsória (desconto salarial de 8% de cada trabalhador através do FGTS) e poupança voluntária (sociedade de créditos imobiliários e associação de poupança e empréstimo).

O Estado enxergava na habitação popular um meio que atenda a demanda de moradia e ao mesmo tempo um meio de amenizar o conflito entre as forças produtivas e as relações de trabalho⁴.

A luta pela socialização dos meios de produção se contrapõe a propriedade privada. O “*status*” de proprietário dá ao trabalhador um senso mais elevado de responsabilidade, levando-o a fazer todos os sacrifícios e empenhar seus esforços para mantê-lo. De revoltado contra a ordem social, o beneficiário passará a ser um sustentáculo dela, um homem que acredita na ascensão social.

Em discurso proferido ao ensejo da instituição do BNH, o então Ministro do Planejamento, Roberto Campos, obtemperou:

A solução do problema pela casa própria, tem esta particular atração de criar estímulo de poupança que, de outra forma, não existiria, e contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem (AZEVEDO & ANDRADE, 1982:59 *apud* PERUZZO, 1984).

A solução para o problema da moradia, não era o objetivo final do BNH, e sim fazer os setores econômicos retomarem o ritmo de crescimento, bem como incorporar ao mercado de trabalho parcela do exército industrial de reserva.

Mário Trindade e Maurício Schulmam, presidentes do BNH, deixaram claro em seus discursos, os verdadeiros objetivos desse órgão:

No quadro de desenvolvimento urbano brasileiro, o problema mais importante não era a casa, era a abertura de oportunidades de emprego para absorvermos as massas de trabalhadores semi-especializados, de oportunidades para mobilizarmos os escritórios de engenharia, de planejamento, de projetos de arquitetura, e dar trabalho às firmas de construção civil e à indústria da construção, forças paralisadas na economia brasileira (AZEVEDO & ANDRADE, 1984:60 *apud* PERUZZO, 1984:42).

Acelerar a atividade da construção civil, dada sua elevada participação na geração de rendas internas por pouco pressionar a balança comercial e pela capacidade de ocupação de mão-de-obra. Destinava-se também a criar condições que propiciassem uma ampliação na oferta de novas

⁴ Justificativa do slogan de 64 “*um proprietário a mais, um revolucionário a menos*”

moradias, com prioridade de atendimento às famílias de menor renda (VERAS, 1980:52 *apud* PERUZZO, 1984:42).

As experiências no setor habitacional realizadas no período de 1965 a 1968 e mais recentemente, a partir de 1976, representaram muito pouco diante das necessidades sociais. O fracasso adveio do fato da política habitacional ignorar os setores de menores rendimentos da população e tratar a habitação como uma mercadoria a ser produzida e comercializada em moldes estritamente capitalistas.

3.1 BNH/1970 – Financiamentos de Obras Urbanas e Projetos Nacionais

A falta de infra-estrutura nos conjuntos habitacionais criados pelo BNH foi motivo de muitas críticas. É claro que não bastavam as edificações das casas, sem dúvida a habitação no meio urbano implicava em complexas obras complementares.

Foi então criado em 1968, o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), que tinha o BNH como órgão central e foi instituído o Financiamento de Saneamento (FINANSA), com subprogramas voltados para implantação de sistemas de água e esgoto. Em 1969 o BNH é autorizado a aplicar recursos do FGTS nos sistemas de água e esgoto.

Em 1971, o BNH passa a funcionar como banco de 2ª linha e é transformado em empresa pública, isto significa, que ele transfere a seus agentes (principalmente às COHABs (Companhia de Habitação dos municípios), os recursos financeiros e a responsabilidade pelas suas cobranças, procurando dessa maneira se eximir das críticas que lhe eram feitas pelos mutuários insatisfeitos com a qualidade das habitações.

A partir daí, o BNH diversifica seus programas para financiar obras urbanas. Em 1972 é criado o CURA (Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada); tenta-se com esse programa reduzir os efeitos negativos da especulação imobiliária através da execução de obras de infra-estrutura. O efeito foi exatamente o contrário, pois com a criação do CURA, o BNH entra no jogo imobiliário urbano capitalista, devido a localização de imóvel em área beneficiada por investimentos públicos. Alimentou-se assim a especulação imobiliária.

A partir de 1973, o BNH passa a diversificar seus programas para financiar obras urbanas com a criação do Programa Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano. Em 1974, são criados o FINURB (Financiamento para Urbanização), o FETREM (Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transporte Urbano de Passageiros) e também o FIPLAN (Financiamento para o Planejamento Urbano). Em 1975 é criado o PRODEPO (Apoio de Desenvolvimento de Pólos Econômicos) (MARICATO, 1987:35).

Em 1975, surgem paralelamente a esses programas outros de operações complementares para os conjuntos habitacionais, tais como: FINC (Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais), FINEC (Financiamento de Equipamento Comunitário de Conjuntos Habitacionais) e PROLIFURB (Financiamento de Lotes Urbanizados).

Portanto, o BNH passa a pautar-se em três tipos de investimentos: apoio aos conjuntos habitacionais, obras urbanas desligadas de conjuntos habitacionais, e por vezes até mesmo desligadas do uso residencial, obras de apoio a grandes projetos de abrangência inter-regional ou nacional. Como exemplos dessas últimas Maricato cita: O Complexo Carboquímico de Imbituba SC, (finalidade de remodelar a estrutura urbana da cidade), Usina Hidrelétrica de Tucuruí (onde inclui um aeroporto para aeronaves de categoria do Boieng 727), e obras como o caríssimo Metrô de São Paulo⁵ (MARICATO, 1987:36).

Tentativa do BNH de Retomada de Investimentos em Habitação Popular

Em 1973, é criado o PIANHAP (Plano Nacional de Habitação Popular), com intuito de atender a demanda habitacional da população de baixa renda. O objetivo era tentar atender a população com renda familiar entre 1 a 3 Salários Mínimos, porém essa tentativa no sentido de ajustar o financiamento para que este atendesse a população de baixa renda foi um processo muito lento, e ainda assim, as dificuldades encontradas pelas COHABs foram generalizadas e bastante expressivas, pois os terrenos nessa época valorizavam-se incessantemente e os custos das construções e infra-estrutura tornaram-se altos demais. Como em toda produção capitalista, também todos queriam lucrar, a construtora, as empresas públicas, e até a própria Cohab pelo custo de sua administração.

Depois de muitos fracassos, as autoridades começaram a reconhecer a inviabilidade do BNH em atender a população de baixa renda.

Entre os anos de 1969 a 1974 o BNH, então, afasta-se do mercado popular e seus investimentos passam a ser direcionados à produção de edifícios de apartamentos para faixas de renda média alta.

⁵ Comparado a outros metrô do mundo, como o de Toronto, Osaka, segundo fonte da própria companhia de metrô de São Paulo, as linhas norte-sul e leste-oeste foram faturadas pelo dobro do preço

Mesmo distanciando-se do mercado popular, o BNH continuou implementando medidas típicas de aproximação a esse mercado⁶:

- Em 1974 foi instituído um subsídio aos mutuários do SFH, um benefício fiscal correspondente a 12% das prestações do ano base, com recursos do Tesouro Nacional (trata-se do Decreto-Lei 1358/74 que implantou a devolução da prestação a título de benefício fiscal, e se aplicava ao mutuário que estivesse em dia com suas prestações).

Em 1975, a utilização do FGTS para a poupança e/ou amortização extraordinária da dívida da casa própria foi regulamentada.

Essas medidas destinavam-se ao fortalecimento das COHABs e a diversificação dos programas chamados no jargão do BNH de programas de natureza social.

Torna-se necessário ressaltar que o BNH não conseguiu essa aproximação com o mercado popular, pois concentrava-se nas faixas mais altas dos limites para os quais as COHABs se dirigem. Além de eliminar a possibilidade de inscrição na sua fila de espera, de trabalhadores não empregados regularmente e de selecionar os que se apresentam na franja do limite (4 a 5 Salários Mínimos), uma grande parte dos mutuários extravasam os 5 SM de renda familiar.

A Cohab não conseguiu controlar esse tipo de abuso, e as vantagens e o fácil acesso aos conjuntos atraíram a classe média na disputa pelas unidades habitacionais.

Persistência do BNH em Atingir a População de Renda Entre 0 a 3 Salários Mínimos

Reconhecendo que as COHABs não estavam conseguindo atingir a população de renda entre 0 a 3 SM, que aliás representam a parcela majoritária do país, o BNH a partir de 1977 implanta programas com intuito de novamente se aproximar da população mais necessitada.

Em 1977 é implantado o Programa de Financiamento da Construção ou Melhoria da habitação de interesse social (FICAM).

Em 1978 é reformulado o Programa de Lotes Urbanizados (PROFILURB).

Em 1979 é criado o PROMORAR e em 1980 o Programa Nacional de Habitação para o Trabalhador Sindicalizado (PROSINDI).

⁶ Maricato, 1987:48

Entre todos esses programas criados, o que obteve maior expressividade foi o PROMORAR, mas infelizmente apesar de ter obtido algum sucesso com a construção de conjuntos habitacionais por todo o país, estes foram construídos com material de péssima qualidade e acabaram deteriorando-se.

Apesar do BNH se esforçar em atingir as camadas mais pobres da sociedade, não logrou sequer atenuar o intenso processo de favelização e de queda na qualidade habitacional nas grandes cidades brasileiras; como afirma Maricato (MARICATO, 1987:56).

A Crise Econômica Atinge o SFH

Em 1973 a crise econômica atinge a indústria de transformação, mas é a partir de 1977 que a construção civil começa a sentir os efeitos da crise instaurada no país.

A partir de 1983, devido à alta da inflação, o saldo devedor é inflado pela correção monetária e os juros correspondentes, tornando-se assim gigantesco.

O BNH passa então a se responsabilizar pelo saldo devedor final, assumindo enormes dívidas com os agentes financeiros privados do SFH.

Mas não foi só o fato da dívida da casa própria que gerou o colapso do SFH, pois desde o início de 1982, ele já vinha enfrentando a queda de arrecadação em suas três fontes⁷:

- 1 As demissões e desemprego em massa, atingem a arrecadação do FGTS;
- 2 As retiradas das cadernetas de poupança superaram os depósitos, e outras opções de investimentos, afastaram os depositantes de cadernetas de poupança;
- 3 O retorno dos investimentos já concedidos declina e a inadimplência já era de 18%, (dezoito por cento) o que representava 720 (setecentos e vinte mil) mutuários.

Em consequência da crise econômica e de todo um cenário de descontentamento que se formou em torno do BNH, o banco foi extinto em 1985 transferindo todas as suas atribuições para a CEF.

A CEF assumiu o controle dos recursos destinados à política habitacional (caderneta de poupança e FGTS), mas não apresentou nenhuma inovação nesse setor. Os

⁷ Maricato, 1987:84.

financiamentos continuaram sendo pautados em rendimentos superiores e a população com rendimentos inferiores continuou a não ter acesso à habitação.

No governo Collor (1990) foi extinto o Ministério do Desenvolvimento Urbano regredindo a política pública habitacional ao assistencialismo, passando então a ser gerida pelo Ministério da Ação Social.

O Ministério de Ação Social foi o responsável pela criação do PAIH (Programa de Ação Imediata para a Habitação), e o governo liberou a quantia de U\$\$ 3 bilhões para a construção de 500 (quinhentos) mil casas populares. Foram construídas 495 (quatrocentos e noventa e cinco) mil unidades, sendo que 293 (duzentos e noventa e três) mil casas não foram comercializadas e 67 (sessenta e sete) mil ficaram paradas. As que foram comercializadas, as prestações tornaram-se muito elevadas resultando em um alto índice de inadimplência.

No governo do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, segundo dados fornecidos pela Caixa Econômica Federal, nada foi feito em relação às políticas habitacionais que atendessem a população de baixa renda (0 a 3 salários mínimos). No ano de 1998, foram reabertos pela CEF, os financiamentos que até então estavam paralisados, mas como de costume, pautados em rendimentos superiores, e buscavam atingir a classe média alta.

No ano de 1999 foi criado pelo Governo Federal o Projeto Habitar Brasil, que foi efetivamente colocado em prática pelo governo da época.

De acordo com o pronunciamento do Eng^o Roberto Kauffmann, presidente do SINDUSCON do Rio de Janeiro:

Nestes últimos oito anos foram produzidos no país apenas 388.000 (trezentos e oitenta e oito) mil imóveis residenciais novos, utilizando recursos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) e da Caderneta de Poupança. É uma performance ridícula para um país que tem um déficit habitacional de 6,6 (seis vírgula seis) milhões de moradias das quais 4,5 (quatro vírgula cinco) milhões concentradas nas famílias com até 3 salários mínimos de renda (www.moradia.org.br, acessado em 28/04/2003).

Já estimativas fornecidas pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), informam que o déficit habitacional brasileiro alcançava 5,1 (cinco vírgula um) milhões de moradias. No entanto, não estão inclusos nesses dados os moradores de palafitas, barracos e outras habitações desprovidas de segurança e infra-estrutura básica.

Em seu primeiro mandato, o atual presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, investiu 5,3 (cinco vírgula três) bilhões no financiamento de moradias. Foram utilizados recursos do

FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), e do orçamento da União previsto desde o governo anterior.

De acordo com informações da CEF (Caixa Econômica Federal):

O total a ser investido é suficiente para atender 359 (trezentos e cinquenta e nove) mil famílias, mas devido ao déficit habitacional existente no país, serão necessários 600 mil imóveis por ano para atender a demanda... (Jornal de Londrina, 10/04/2003).

Nota-se que mesmo com a boa vontade do atual governo, a demanda por moradia é bastante significativa e torna-se praticamente impossível o Estado conseguir atendê-la.

A Política Habitacional na Cidade de Londrina – PR

Em entrevista feita com funcionários da COHAB-LD (Companhia de Habitação de Londrina), constatou-se que essa instituição não possui documentos organizados que possam fornecer dados sobre a história política habitacional da cidade.

Atualmente a equipe de trabalho da COHAB-LD, é formada em sua maioria por estagiários e o pouco pessoal efetivo que resta desconhece qualquer material referente à temática.

O que se conseguiu de informação, referente à atuação do BNH (Banco Nacional de Habitação), data do ano de 1972, quando em Londrina se desenvolveu o PROJETO CURA (Comunidade Urbana para a Recuperação Acelerada), cujo objetivo era o adensamento da população urbana até níveis tecnicamente satisfatórios, assim como eliminar a capacidade ociosa dos investimentos urbanos e reduzir os efeitos negativos da especulação imobiliária através da execução de obras de infra-estrutura. A localização dos imóveis era em áreas beneficiadas por investimentos públicos.

O efeito deu-se ao contrário. A aplicação do CURA em Londrina constitui um exemplo de incentivo a especulação imobiliária. O projeto favoreceu aos proprietários privados que já moravam na área e aos que adquiriram terrenos durante o período de elaboração do plano.

Em 1982, foi construído em Londrina pelo programa PROMORAR (Programa de Erradicação de Sub-habitações), um único conjunto com 320 (trezentos e vinte) unidades construídas em local distante das áreas urbanizadas, sem acesso regular a cidade. Particularmente nos dias de chuva e também à noite não havia transporte coletivo, o que tornava praticamente impossível o acesso e, portanto, as oportunidades de trabalho para os

moradores do conjunto. As características de marginalidade e violência dos moradores retirados de uma favela se acentuaram bastante devido a extrema estratificação espacial.

A grande maioria dos moradores não possuía condições financeiras de responder às prestações exigidas e não foram informados anteriormente sobre quanto deveriam pagar nem como deveriam fazê-lo.

A partir do momento em que a CEF (Caixa Econômica Federal), assume o SFH (Sistema Financeiro de Habitação), a situação piora, pois os financiamentos passam a serem pautados em rendimentos superiores, afastando a população cuja renda não ultrapassava 3 (três) salários mínimos.

Atualmente os segmentos da sociedade civil se mobilizam cada vez mais, criando programas que objetivem a solução do problema habitacional.

MOVIMENTOS SOCIAIS EM PROL DA MORADIA

A partir de 1980, começam a surgir movimentos em prol da moradia apoiados pela Igreja Católica e Sindicalistas⁸.

Esses movimentos são formados fundamentalmente por lideranças populares moradoras de cortiços, favelados, donos de casas em loteamentos clandestinos⁹, famílias inteiras que moram com parentes e habitantes de periferia que já não conseguem pagar o aluguel. Os chamados: Sem Teto.

Inicialmente eram movimentos individualizados que reivindicavam infra-estrutura na periferia ou pela permanência dos moradores nas favelas e cortiços centrais.

Posteriormente passam a surgir articulações nacionais que passaram a brigar pelo direito à cidade¹⁰.

Em 1982 é criada a CONAM (Confederação Nacional de Associações de moradores). É formada por mais de 25.000 (vinte e cinco) mil associações de moradores e amigos de bairro de 22 (vinte e dois) Estados brasileiros.

⁸ Revista Caros Amigos, ano 6, nº 70, janeiro/2003, ed. Casa Amarela.

⁹ Sem água, luz ou esgoto.

¹⁰ Pois a população vive à margem da sociedade, excluída em bairros distantes com falta de estrutura e qualidade de vida; Movimentos como o CONAM (Confederação Nacional de Associações de Moradores), o MNLM (Movimento Nacional de Luta por Moradia), e a UNMP (União Nacional por Moradia Popular), travam diariamente uma briga política, com atos, abaixo assinados e projetos de Lei, em busca de uma nova legislação que permita o direito global, total e irrestrito aos centros urbanos.

O primeiro movimento nacional é criado em 1990, trata-se do MNLM (Movimento Nacional de Luta por Moradia), cuja principal atuação é junto aos órgãos públicos, se articulando com ONGS e outros movimentos sociais que lutam por reforma urbana.

Em novembro de 1991, movimentos sociais por moradia apresentam um Projeto de Lei para a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular, trata-se do Projeto de Lei nº 2710/92. Este foi o primeiro Projeto de Lei de iniciativa popular da história brasileira e tem como finalidade estimular a construção de habitações para as classes de baixa renda e média renda¹¹.

O Projeto de Lei nº 2.710/92 tramitou por doze anos nas Câmaras dos Deputados e no ano de 2002 após amplo debate recebeu um substituto, e no ano de 2004 foi aprovado pela Câmara¹².

Os movimentos sociais em prol da moradia, através de ocupações, pressionam o governo para que este ceda propriedades que não estejam cumprindo sua função social, e enxergam a moradia como um valor social e não especulativo.

A intenção de tais movimentos é a criação de bairros auto-sustentáveis, onde através do cooperativismo possa ocorrer a ressocialização da sociedade.

Através dos movimentos sociais em prol da moradia, um importante documento foi conquistado: trata-se do Estatuto da Cidade, que veio regulamentar alguns Artigos da Constituição Federal como por exemplo os Arts. 182 e seguintes.

O Estatuto da Cidade

Com o intuito de regulamentar os Arts. 182 e 183 da CF e estabelecer diretrizes para a política urbana¹³ foi sancionada com alguns vetos pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso em 10 de julho de 2001 a Lei Federal nº 10257, ou seja, o Estatuto da Cidade.

¹¹ Art. 1º- “A presente Lei é norma de ordem pública e de interesse social, destinada a dar efetividade ao Art. 6º da CF, no sentido de orientar, organizar e estimular a construção de habitações para as classes de baixa e média renda, dispondo sobre as normas para o financiamento destinado à aquisição da casa própria.

¹² O Projeto de Lei: “Cria o SNH, Sistema Nacional de Habitação, extingue o SFH – Sistema Financeiro de Habitação, modifica a destinação do SFI – Sistema Financeiro Imobiliário, consolida a legislação sobre financiamentos habitacionais, cria o BDH – Banco de desenvolvimento da habitação e dá outras providências”.

¹³ Política urbana é o conjunto de medidas tendentes à ordenação do desenvolvimento social urbano e à qualidade de vida dos habitantes da cidade. Vocabulário Jurídico, de Plácido e Silva, 2001, pág. 617.

A lei também é chamada de Lei de Responsabilidade Social, pois é comparada em razão de sua importância, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, e entrou em vigor em 9 de outubro de 2001.

Além de regulamentar os Arts. 183 e 182 da Lei Maior, o Estatuto da Cidade como já citado, tem o objetivo de estabelecer as diretrizes da Política Urbana, que por sua vez, visa a ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade¹⁴ e da propriedade¹⁵.

No entanto, ao entrar em vigor, esse Estatuto não adquire plena eficácia, pois sua aplicabilidade é restrita e depende do advento de leis da competência do Município, como por exemplo a Lei do Plano Diretor¹⁶. Somente com essa e outras leis, é que o Estatuto da Cidade poderá atingir os fins a que se destina.

A lei do Plano Diretor deve ser compatibilizada com as exigências do Estatuto da Cidade, o mesmo ocorre com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

De acordo com a urbanista Raquel Rolnik¹⁷:

O Estatuto da Cidade representa um importante avanço no trato da equação urbanística. Em vez da crença em um suposto planejamento urbano racional e salvador ou de desfiar um receituário de passos e instrumentos que garantam uma cidade perfeita e sem conflitos, estabelece de forma clara e aberta, formas possíveis de diálogo entre planejamento e gestão e planejamento e política (Revista Diálogos e Debates da Escola Paulista da Magistratura)

É importante ressaltar que a participação da população na elaboração e implementação dos Planos Diretores é essencial para que o Estatuto da Cidade torne-se um instrumento eficaz, pois não basta só a existência de um dispositivo jurídico para que se garanta uma melhora no ambiente urbano.

As inovações do Estatuto da Cidade se situam em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso e ocupação de solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade; e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal (Revista Diálogos e Debates /2001pág 60)

Em relação aos vetos do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, os que tiveram maior repercussão foram os que incidiram sobre os Arts.15 a 20 ,que regulavam a

¹⁴ São funções sociais da cidade aquelas ligadas ao trabalho, à habitação...

¹⁵ São funções sociais da Propriedade aquelas relacionadas ao uso e a ocupação do solo.

¹⁶ Lei que estabelece diretrizes para a política urbana.

¹⁷ Professora do Mestrado em urbanismo da FAU-PUC – Campinas.

concessão de uso especial para fins de moradia, impedindo assim a regularização de favelas instaladas em áreas públicas. No entanto, pode-se remediar essas situações utilizando o instrumento de concessão de direito real de uso, instituído e regulado pelo Decreto Lei 271/67.

Assentamentos Urbanos

Afirma-se, embora os números sejam imprecisos que mais da metade das cidades brasileiras é constituída por assentamentos irregulares, ilegais ou clandestinos, que contrariam de alguma forma as normas legais de urbanização¹⁸.

Esses assentamentos surgem tanto em propriedades públicas como em privadas, e a briga pela legalização desses terrenos ocupados geram intermináveis processos e dificuldades enormes de possíveis registros em cartórios.

Especificamente na cidade de Londrina-PR, de acordo com dados oficiais fornecidos pela COHAB-LD, no ano de 2000, foram identificadas 9.532 (nove mil, quinhentos e trinta e duas) famílias que viviam em assentamentos urbanos chamados de "subnormais", sendo que 7.170, localizavam-se em favelas regulares¹⁹. As demais 2.360 (dois mil trezentos e sessenta) famílias estavam em ocupações irregulares clandestinas.

Atualmente a COHAB-LD, tenta adquirir por via judicial esses terrenos invadidos, para dividi-los em lotes e regularizá-los. Um exemplo disso ocorreu na favela Monte Cristo. O terreno era particular e foi adquirido pela COHAB-LD através de desapropriação judicial no final de 2002.

Segundo dados obtidos no Jornal de Londrina (12/01/2003), existiam à época em Londrina 27 (vinte e sete) terrenos públicos e particulares, onde moravam 2048 (duas mil e quarenta e oito) famílias. Eram cerca de 12,5 (doze virgula cinco) mil pessoas, o que representava 2,6% da população da cidade.

De acordo com pronunciamento do Presidente da COHAB-LD, Carlos Eduardo de Afonseca e Silva, no referido jornal:

Algumas ocupações são muito antigas, como a dos fundos da Rua Bélgica (zona sul)... Essas pessoas estão há muito tempo no local e não podemos simplesmente falar que elas tem que sair de lá... A regularização dessas moradias ainda não tem previsão. A expectativa é a aplicação de um

¹⁸ Revista Diálogos e Debates da Escola Paulista de Magistratura, 2001. pág. 61.

¹⁹ Isto significa que existe cadastro documental desses assentamentos na prefeitura, onde é fornecido ao morador um endereço, independente se está atendido ou não por infra-estrutura.

programa do governo federal, que está elaborando um plano para regularizar a propriedade de barracos instalados em favelas de todo o país.

AS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

O primeiro documento que procurou de algum modo restringir os poderes do Monarca surgiu na Inglaterra de 1215 com a Magna Carta outorgada por João Sem Terra. Séculos mais tarde, nas terras do Novo Mundo, foi proclamada a Declaração de Direitos do Estado da Virgínia, pouco antes da Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, no ano de 1776. No entanto as declarações de direitos somente alcançaram uma dimensão universal com a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, proclamada pelos revolucionários vitoriosos, na França de 1789²⁰.

Os Direitos Fundamentais inerentes à pessoa humana, passaram por um longo processo de reconhecimento e constitucionalização para adquirirem um valor Jurídico-Constitucional.

Nas Constituições da maioria dos países ocidentais, há um certo reconhecimento do valor Jurídico-Constitucional, porém isso não lhe garante efetividade, pois os mecanismos Jurídicos e jurisdicionais são precários e de difícil acesso.

A primeira geração de Direitos Fundamentais surge na primeira metade do século XIX. São tutelados, isto é, protegidos os direitos individuais como por exemplo a liberdade de expressão, de circulação, etc.

Na segunda metade do séc. XIX surge a segunda geração, que reconhece os direitos de caráter coletivo, como por exemplo, o direito de greve, de reunião, participação política: Sufrágio Universal, criação de partidos etc.

É só a partir do século XX, que começam a ser reconhecidos os direitos de terceira geração, aqueles que dependem de uma ação positiva do Estado, como por exemplo o direito ao trabalho, à saúde, à habitação etc.

Atualmente, há o surgimento de uma quarta geração de direitos ligados ao progresso da ciência, como por exemplo, o direito a não manipulação genética, ou ainda aqueles ligados a solidariedade entre os povos, como por exemplo o direito ao meio ambiente, ao desenvolvimento, etc.

²⁰ Anderson Lobato, Revista da UFPR da Faculdade de Direito ano 28 n. 28.

Importa-nos aqui o estudo referente aos direitos fundamentais de terceira geração, ou seja, aqueles que dependem de uma ação positiva do Estado para que se concretizem. É a partir desse contexto, que passou-se a analisar o “Direito de Morar”, ou seja, o direito de habitação inserido claramente no texto Constitucional em seu artigo 6º através da Emenda Constitucional nº 26/2000.

O Direito de Morar e a Emenda Nº 26/2000

A Declaração de Vancouver, resultado da 1ª Conferência das Nações Unidas sobre assentamentos humanos realizada em 1976 no Canadá, chamada Agenda Habitat I²¹, mostrou ao mundo a problemática habitacional e a importância de elevar a moradia a um direito humano elementar.

No ano de 1996 em Istambul, na Turquia, foi realizada a Agenda Habitat II, que resultou na Declaração de Istambul, importante documento, que embora não possua a força de um tratado internacional, serve de referência para a formulação de ações governamentais ou não, relativas aos assentamentos humanos.

O conceito de moradia empregado em tal documento possui um sentido bastante amplo, pois engloba não só a habitação, mas também toda a infra-estrutura necessária para que o ser humano possa viver com um mínimo de dignidade.

A aprovação do texto não foi pacífica, contando com a resistência, dentre outros, do Brasil e dos Estados Unidos da América. (Gilson Luis Inácio, *Direito Social à Moradia e a Efetividade do Processo*. Curitiba. Ed. Juruá, 2002, pg. 39).

Havia, um receio, principalmente por parte do Brasil, com a inclusão desse direito no rol dos Direitos Fundamentais, porque poderia surgir possíveis reivindicações na justiça por parte do movimento dos “Sem Teto”.

Em consonância com a declaração de Istambul, foi proposta a Emenda Constitucional 26/2000 com intuito de incluir o direito à moradia no rol dos direitos sociais.

Observou-se que o direito à moradia já encontrava previsão constitucional no art 7º, inc IV da CF, como direito do trabalhador urbano e rural a um:

[...] salário mínimo fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender as suas necessidades vitais básicas e as de sua família com moradia, educação, saúde, lazer [...]

Também de acordo com o Art. 23, inc IX da CF, constitui ainda:

²¹ Gilson Luis Inácio, *Direito Social à Moradia e a Efetividade do Processo*, Curitiba, ed Juruá, 2002, pg. 38.

[...] competência comum da União, dos Estados e dos Municípios, promover programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais.

Percebe-se, portanto, que o direito à moradia é um direito essencial, pois já vinha previsto na CF/88. No entanto, tornou-se agora mais robusto, e como já mencionado, trata-se de norma de conteúdo programático e que depende da intervenção do poder legislativo para que se efetue de modo concreto, não podendo seus destinatários de maneira direta exigí-lo imediatamente.

Faz-se necessário, portanto que o Estado adotasse políticas, no sentido de conferir efetividade a esse direito.

O fato é que como frisa Nilmário Miranda, Deputado Federal pelo PT/MG:

O novo dispositivo constitucional, por si só não solucionará a crise de moradia no país... No entanto, seu advento normativo sinaliza para o Congresso, a sociedade e governos, a urgência de intervenções governamentais, que visem à imediata superação de um dos mais graves problemas sociais do Brasil [...] (site www.moradia.org.br, acessado em 28/04/2003)

Apesar da inovação da Emenda Constitucional 26/2000, merecer aplausos, fica claro a ausência de eficácia de tal dispositivo e também do Estado em prover a moradia aos necessitados, justificando assim o surgimento de uma sociedade civil que deixa de ser mero objeto na história das políticas sociais, para participar e contribuir na solução dos problemas da sociedade. Trata-se de uma nova forma de solidariedade social.

É nesse contexto da relação do Estado e sociedade civil, que surgem os exemplos de programas como o Mutirão, o Projeto Casa Fácil (Convênio de Moradia Popular), gerenciado por uma entidade de classe – Clube de Engenharia e Arquitetura de Londrina, o projeto Habitare do Departamento de Arquitetura da Universidade Estadual de Londrina e o Programa Habitar Brasil do governo Federal (convênio entre Prefeitura Municipal de Londrina, Caixa Econômica Federal e Banco Interamericano de Desenvolvimento).

A seguir passou-se à análise dos objetivos de tais projetos como novas alternativas para o problema habitacional.

PROJETOS EM PARCERIA COM A SOCIEDADE CIVIL

Autoconstrução ou Sistema de Mutirão

A autoconstrução, o mutirão, a auto-ajuda, a ajuda mútua, são termos usados para designar um processo de trabalho calcado na cooperação entre as pessoas, na troca de favores, nos compromissos familiares, diferenciando-se, portanto, das relações capitalistas de compra e venda da força de trabalho²².

Trata-se de um sistema normalmente adotado pela população de baixa renda, onde os moradores constroem suas próprias casas em lotes doados pela prefeitura.

Destacam-se como características principais do mutirão, a manifesta espontaneidade e solidariedade entre as pessoas que se auxiliam e a possibilidade de um maior contato com a obra, permitindo-lhe assim uma visão integrada do processo produtivo.

No Brasil várias prefeituras adotaram o sistema de mutirão como alternativa para solucionar o problema habitacional em seus municípios. Pode-se citar como exemplo o Programa de Ação Integrada nos Bolsões de Pobreza Urbanos de Ipatinga-MG²³. Esta experiência foi premiada como destaque no ano de 1997, no Programa Gestão Pública e Cidadania de Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford.

O programa possui como objetivo final, desenvolver projetos habitacionais em quantidade e qualidade junto à população de baixa renda. Estabelece-se uma parceria da prefeitura com a sociedade civil organizada, esta se responsabiliza pela gestão de recursos, e as casas são construídas em sistema de mutirão.

Os convênios estabelecidos com a sociedade civil organizada prevêm não só recursos para a autoconstrução das casas, mas também para implementação de um projeto social com intuito de reduzir as principais carências da população, educando para a preservação da saúde, do meio ambiente, saneamento, e apoiando iniciativas de geração de empregos e renda. O projeto social é colocado em prática por uma equipe da qual fazem parte sociólogos, psicólogos e envolve também as secretarias municipais de saúde, ação social, de educação e serviços urbanos.

A população ainda participa de maneira efetiva, opinando, discutindo, na elaboração dos projetos arquitetônicos e de engenharia.

²² Ermínia Maricato; Francisco de Oliveira; A produção Capitalista da Casa e da Cidade no Brasil Industrial; 1982; 2ª ed; pg. 71.

²³ www.cartamaior.com.br, acessado em 23/04/03.

Após essa etapa, realizam-se diversas reuniões onde normalmente são definidas as equipes de trabalho (administrativa, de obras e de participação).

No primeiro mês de trabalho são construídas instalações provisórias, tais como cozinha comunitária, sanitário, creches. O projeto social vai sendo implementado gradativamente.

A população começa então a construção das casas, trabalhando geralmente nos fins de semana com a participação de toda a família.

Adota-se para o projeto, a tecnologia da alvenaria estrutural. As casas são construídas com blocos de concreto dispensando o uso de formas de madeira, reduzindo o uso de cimento e prevendo também toda a tubulação embutida.

A tecnologia da alvenaria estrutural diminui o desperdício de materiais reduzindo o custo das construções em até 30%,(trinta por cento) se comparado com o sistema convencional.

Existe a parceria com a Pedreira Um Valemix, que é de extrema importância, pois esta desenvolveu um bloco estrutural de escória, à base de argila, cimento e escória de alto forno (proveniente da Usiminas, siderúrgica implantada na cidade em 1958). Esse tipo de material apresenta menos porosidade que os blocos de concreto e sua aparência dispensa acabamentos além de ser mais resistente e barata.

O resultado do programa é bastante satisfatório, pois se produzem moradias de qualidade superior a preço inferior se comparado com processos convencionais. Enquanto o preço de construção por mutirão é de R\$ 169,70 (cento e sessenta e nove reais e setenta centavos) o metro quadrado, na construção por empreiteira o metro quadrado sai por R\$ 208,18 (duzentos e oito reais e dezoito centavos).

Os desperdícios de materiais caem para faixa de 5% (cinco por cento), devido a reutilização de materiais e a tecnologia adotada, enquanto que na construção civil os desperdícios chegam a 30% (trinta por cento).

Infelizmente, nem todo programa de mutirão, objetiva a qualidade de vida dos moradores e talvez por isso seja objeto de críticas por alguns autores como Ermínia Maricato e Francisco de Oliveira na obra *“A Produção Capitalista da Casa e da Cidade no Brasil Industrial”*. Na obra em questão, os autores denunciam a má qualidade e demora na construção das casas.

Em seguida analisou-se outra forma de solidariedade social que é o Projeto Casa Fácil, idealizado pelo CREA-PR.

O Programa Casa Fácil

O Programa Casa Fácil foi idealizado pelo CREA-PR (Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Paraná) que passou a agir em conjunto com as Prefeituras Municipais, Associações de Engenharia e Arquitetura e Universidades em diversas cidades do Paraná.

O objetivo do CREA-PR foi o de colaborar com a questão habitacional, atendendo principalmente a população de baixa renda (0 a 3 salários mínimos), que não tem possibilidade de contratar um profissional de Engenharia ou de Arquitetura que assumam a responsabilidade técnica da construção de suas residências.

O programa atendia as famílias que já possuíam um terreno.

São imensos os benefícios oferecidos às famílias que aderiram ao projeto²⁴:

- Adquiriam projetos gratuitos de até 70 metros quadrados, ou conforme área definida pela associação.
- Recebiam toda orientação técnica necessária.
- Com a Anotação de Responsabilidade Técnica, isenta de taxas, puderam obter o alvará e o laudo de vistoria de conclusão de obras junto à prefeitura e o habite-se junto à Secretaria de Obras.
- Puderam matricular a obra junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, que também concedeu isenção de taxas para moradias de padrão popular até 70 metros quadrados.
- Puderam averbar a moradia no Cartório de Registro de Imóveis, garantindo a sua legítima propriedade e seu valor comercial.
- Tiveram a garantia de uma edificação segura, de melhor qualidade e econômica.

O programa Casa Fácil através dos convênios firmados começa a atender a população de Londrina-PR efetivamente em Julho de 1990.

²⁴ Informações segundo o Manual Informativo do Projeto Casa Fácil elaborado pelo CREA-PR.

No início, para participar do Programa Casa Fácil, o interessado requeria junto ao setor de cadastro da Secretaria de Obras da Prefeitura Municipal, a declaração comprovando a existência de um único imóvel em seu nome e comprovante de renda familiar que não poderia ultrapassar o valor de 3 salários mínimos. Com a aprovação do cadastro, este era encaminhado para os estagiários, onde supervisionados pelos professores, poderiam escolher um modelo pronto do projeto arquitetônico.

Posteriormente, o atendimento e cadastramento do projeto, passou à se realizar no Escritório Técnico de Engenharia e Arquitetura da Universidade Estadual de Londrina.

A partir do ano de 1993, foi estabelecida a adesão de mais uma parceria com o Departamento de Arquitetura do Centro de Estudos Superiores de Londrina (CESULON), atual UNIFIL (Universidade Filadélfia de Londrina).

O atendimento, desde então, passou a ser personalizado, ou seja, os projetos arquitetônicos começaram a ser elaborados de acordo com as necessidades de cada usuário.

No ano de 1994, o projeto foi transferido para as instalações do Centro Integrado de Vivência e Assistência à Criança e ao Adolescente – Cidade da Criança.

De agosto a dezembro de 1994, o atendimento foi suspenso devido à falta de recursos, pois o projeto era inteiramente subsidiado pelo repasse dos valores das Anotações de Responsabilidade Técnica (ART), para a entidade executora, ou seja, o Clube de Engenharia e Arquitetura de Londrina.

Após diversas negociações o projeto foi reativado com novas parcerias. A COHAB-LD (Companhia de habitação de Londrina), e o SERCOMTEL (Serviço de Atendimento de Comunicações Telefônicas de Londrina), que ficou responsável pelo repasse financeiro, por se tratar de uma autarquia da prefeitura.

Atualmente estuda-se a ampliação do Programa Casa Fácil com intuito de reduzir o índice de imóveis irregulares na cidade de Londrina.

Nos imóveis residenciais da periferia, o principal problema é a falta de projeto arquitetônico, justificando a ampliação do projeto para a solução do problema.

Londrina tem hoje entre 30 (trinta) a 40 (quarenta) mil imóveis construídos irregularmente, o que corresponde, cerca de 40% (quarenta por cento) das 110 (cento e dez) mil edificações existentes na cidade.

Os números são da Comissão de Estudos para a Regularização das Obras Irregulares, da Câmara Municipal, criada em agosto de 2002 ²⁵.

Ressalta-se que o executor do Programa Casa Fácil é o Clube de Engenharia e Arquitetura de Londrina, cabendo também a ele a coordenação geral do projeto. Trata-se de um importante colaborador de importantes serviços prestados à comunidade.

Em seguida analisou-se o projeto Habitare do Departamento de Arquitetura da Universidade Estadual de Londrina. O projeto infelizmente encontra-se arquivado no ITEDES (Instituto de Tecnologia e Desenvolvimento Econômico e Social de Londrina) por falta de recursos e apoio governamental, não teve continuidade.

Projeto Habitare – Residência Unifamiliar em Blocos Cerâmicos Estruturais

O projeto foi criado com intuito de acelerar a oferta de moradias e direcionar o setor da construção civil juntamente com as instituições de pesquisas, na busca de alternativas construtivas que apresentem resultados positivos quanto ao barateamento das construções e eliminação de desperdícios de material, tempo e mão-de-obra.

Neste contexto, é que surge a alvenaria estrutural, com a utilização de blocos cerâmicos como alternativa para a solução dos problemas habitacionais.

A alvenaria estrutural apresenta-se atualmente como uma técnica alternativa, onde se tem observado uma redução de custos em relação a outras técnicas. No Brasil, o uso conveniente desta técnica pode trazer as seguintes vantagens: redução no custo final em até 30% (trinta por cento), em relação aos processos tradicionais de construção e simplificação das técnicas de execução.

O projeto foi criado em agosto de 2000, e estabeleceu convênio com o FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos, Ministério da Ciência e Tecnologia) e CEF (Caixa Econômica Federal).

A pretensão do projeto foi a de contribuir para que o setor de edificações da cidade de Londrina viesse a oferecer moradias com melhores desempenhos e custos menores, atingindo principalmente as famílias de baixo poder aquisitivo.

Com o mesmo intuito, ou seja, o de oferecer moradias às famílias de baixa renda, surgiu o Programa Habitar Brasil.

²⁵ Jornal de Londrina, 29/04/2003.

Programa Habitar Brasil

Segundo dados fornecidos pela COHAB-LD (Companhia de Habitação de Londrina), o Programa Habitar Brasil, (convênio com o BID, Banco Interamericano de Desenvolvimento) foi iniciado em 1999, e por meio de uma emenda do mesmo ano, foi conseguido a extensão para Londrina-PR.

O programa teve como objetivo elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida em localidades urbanas ou rurais, situadas em áreas de risco e ocupadas por sub-habitações – favelas, mocambos, palafitas e cortiços, onde vivem predominantemente famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos, e prioritariamente atender os municípios integrantes do Programa Comunidade Solidária.

Também objetivou o incentivo de novas unidades habitacionais e loteamentos populares em parceria com a iniciativa privada.

Em Londrina o Prefeito da época, Sr. Nedson Micheletti, assinou contrato com a CEF (Caixa Econômica Federal) para desenvolver o Habitar Brasil em dois conjuntos localizados na zona oeste. O recurso total foi de R\$ 6.321.690,67 (seis milhões, trezentos e vinte e um mil, seiscentos e noventa reais e sessenta e sete centavos), sendo R\$ 1.869.463,67 (um milhão, oitocentos e sessenta e nove mil, quatrocentos e sessenta e três reais e sessenta e sete centavos), de contrapartida do município e R\$ 4.452.227,18 (quatro milhões, quatrocentos e cinquenta e dois mil, duzentos e vinte e sete reais e dezoito centavos) viabilizado a fundo perdido pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento)

²⁶

Com esse programa, segundo os dados fornecidos pelo Jornal de Londrina, foi feita a regularização fundiária de 993 (novecentos e noventa e três) famílias dos dois bairros, que residem nos lotes ainda sem documentação. Foram construídas 287 (duzentos e oitenta e sete) residências, 133 (cento e trinta e três) ligações domiciliares de água, 795 (setecentos e noventa e cinco) esgotamentos sanitários, 133 (cento e trinta e três) ligações de rede elétrica, um centro comunitário, uma quadra poliesportiva coberta, um centro de atividades econômicas e uma unidade básica de saúde. Também foi instalada infra-estrutura (asfalto e galerias pluviais), e 113 (cento e treze) famílias que ocupavam fundos de vale foram remanejadas para a revitalização de áreas degradadas. As 1178 (mil cento e setenta e oito) famílias receberam apoio para a organização comunitária, educação sanitária e ambiental, além do desenvolvimento de programas de geração de trabalho e renda.

²⁶ Jornal de Londrina, 16/12/2002.

Observou-se que o programa não se preocupou somente com a habitação em si, mas também com a qualidade de vida de seus moradores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da exposição histórico-conceitual apresentada, exurgiram algumas considerações a serem destacadas.

Primeiramente, que nenhum dos preceitos constitucionais relativos à propriedade pode ser interpretado isoladamente, sob o risco concreto de se chegar a um resultado juridicamente falho.

Daí que a interpretação sistemática da Constituição vigente leva o exegeta a um conceito de propriedade bem mais limitado do que lhe era atribuído em suas origens históricas. A definição no âmbito de proteção desse direito se dá com consideração das exigências constitucionais definidas, como a de atender a uma função social.

A análise de tais preceitos à luz da situação em que a política de habitação é conduzida no Brasil, leva à inarredável constatação de que o governo brasileiro, ao longo da sua história se mostrou incompetente para resolver a questão da moradia, uma vez que as ações alternativas implementadas, resultantes de vários programas habitacionais intentados, não foram suficientes para garantir à população mais necessitada acesso a esse direito fundamental.

A globalização dos meios de comunicação carregou, de forma acelerada, a informação para dentro de nossa casa. Assim, aquela parcela da população historicamente marginalizada, vai aos poucos exercendo seu direito de opinião, questionando as políticas públicas que afetam diretamente sua vida.

De tudo que se viu, impõe-se considerar que com a interligação do Estado e segmentos da sociedade organizada é possível, ao menos, reduzir o crescente déficit habitacional existente no país.

Somente através dessa nova forma de solidariedade social, que se poderá realizar, de maneira efetiva e em prazo razoável, o direito e o maior sonho de todo cidadão brasileiro, ou seja, de ter sua própria moradia.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, M. J.; MOURA, J. D. de M. **Projeto de aperfeiçoamento e desenvolvimento de novos métodos de avaliação de desempenho, para subsidiar a elaboração e revisão de normas técnicas.** (Relatório de Projeto de Pesquisa). Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UEL, Londrina, 2000.
- BLAY, E. A. **Eu não tenho onde morar: vilas operárias na cidade de São Paulo.** São Paulo: Nobel, 1985.
- DIÁLOGOS E DEBATES. **Revista da Escola Paulista de Magistratura.** Revista Trimestral ano 1, 2000.
- DIEHL, M. L. **Revista de Direito.** Universidade de Santa Cruz do Sul/Ed. UNISC, nº 16, jul./dez., 2001.
- HENNING, M. C. **Revista de Direito.** Universidade de Santa Cruz do Sul/Ed. UNISC, nº 12, jul./dez., 1999.
- INÁCIO, G. L. **Direito à moradia e a efetividade do processo.** Contratos do sistema financeiro da habitação. Curitiba: Ed. Juruá, 2002.
- LOBATO, A. C. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR.** Curitiba: Ed. Síntese, nº 28, 1995.
- MARICATO, E. **Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica.** Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1987.
- MARICATO, E.; OLIVEIRA, F. de. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** 2 ed. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1982.
- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro.** 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- PERUZZO, D. **Habitação e espoliação.** São Paulo: Cortez, 1984.
- REVISTA Caros amigos.** Rio de Janeiro: Ed. Casa amarela, ano VI, n. 70, jan. 2003.
- RODRIGUES, S. **Direito das coisas.** 25 ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2000. Vol. 5.
- SOUZA, L. M. de. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR.** Curitiba: Ed. Síntese, nº 33, 2000.
- VARELLA, M. D. **Introdução ao direito à reforma agrária: o direito face aos novos conflitos sociais.** São Paulo: Ed. Do Direito, 1998.
- VENOSA, S. S. **Direitos reais.** São Paulo: Ed. Atlas, 2001.
- WAD, A. **Revista comentada e atualizada de acordo com a CF/1988: com colaboração do Prof. Álvaro Villaça Azevedo.** 10 ed. São Paulo: Ed. RT, 1995.