

DORA MARIA FARIAS LOPES

AÇÕES PÚBLICAS EM HABITAÇÃO POPULAR
Um Olhar Sobre duas Experiências na Cidade de Vacaria-RS

Dissertação apresentada como requisito
parcial à obtenção do grau de mestre.
Curso de Pós-Graduação em Sociologia
Política, convênio Universidade do
Planalto Catarinense e Universidade
Federal de Santa Catarina.
Orientador: Prof. Dr. Paulo José Krischke

FLORIANÓPOLIS
2000

Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Campus Universitário - Trindade
Caixa Postal 476
Cep: 88040-900 - Florianópolis - SC - Brasil
E-mail: ppgsp@cfh.ufsc.br

Ações Públicas em Habitação Popular
Um Olhar Sobre Duas Experiências na Cidade de Vacaria-RS

Dora Maria Farias Lopes

Esta Dissertação foi julgada e aprovada em sua forma final pela Orientadora e Membros da Banca Examinadora, composta pelos Professores:



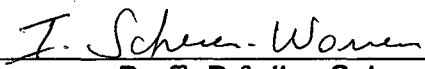
Prof. Dr. Paulo José Krischke
Orientador



Prof. Dr. Thimoteo Camacho
Membro



Prof. Dr. Erni José Seibel
Membro



Prof.ª Dr.ª Ilse Scherer-Warren
Coordenadora

Florianópolis, 20 de dezembro de 2000.

Dedico este trabalho aos meus filhos Pedro e Rafael por compreenderem e apoiarem a mãe, que pouco tempo lhes dedicou nestes últimos dois anos.

Agradeço ao meu orientador Paulo José Krischke, pelo espírito crítico, sem o qual este trabalho não poderia ter sido realizado.

Agradeço em especial ao Aquiles, companheiro por 25 anos, mais que amigo nestes últimos meses, pela revisão dos textos e, principalmente, pelo estímulo à realização do curso de mestrado e deste trabalho.

SUMÁRIO

RESUMO	v
ABSTRACT	vii
LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS	ix
LISTA DE DOCUMENTOS CONSULTADOS	xi
INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO 1 - REVISÃO DA LITERATURA	05
1.1 POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS.....	05
1.2 POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL.....	10
1.3 POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL.....	16
1.4 POLÍTICAS HABITACIONAIS NO RIO GRANDE DO SUL.....	28
CAPÍTULO 2 – CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE VACARIA	39
2.1 HISTÓRICO DO MUNICÍPIO.....	39
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO.....	40
2.2.1 A CULTURA DA MAÇÃ.....	41
2.2.2 O DISTRITO INDUSTRIAL.....	46
2.2.3 OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	47
2.3 INDICADORES SÓCIO-ECONÔMICOS.....	48
2.4 GERAÇÃO DE RENDA.....	56
CAPÍTULO 3 - POLÍTICAS HABITACIONAIS EM VACARIA	62
3.1 INTRODUÇÃO.....	62
3.2 LOTEAMENTO COHAB.....	66
3.3 LOTEAMENTO MUTIRÃO.....	76
CAPÍTULO 4 - ANÁLISE DOS EMPREENDIMENTOS	85
4.1 ORIGEM DAS AÇÕES.....	85
4.2 CLIENTELA DESTINATÁRIA E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO.....	88
4.3 ASPECTOS LEGAIS DOS CONTRATOS.....	91
4.4 AS TRANSFERÊNCIAS ENTRE MORADORES.....	92
4.5 PAGAMENTO DAS PRESTAÇÕES.....	95
4.6 ASPECTOS ASSOCIATIVOS DOS NÚCLEOS.....	103
CONCLUSÃO	106
ANEXOS	111
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	114

RESUMO

Esta dissertação procurou entender como a questão da habitação passa a ser assumida como política pública, de responsabilidade do Estado e, mais especificamente, como se traduziu na prática na cidade de Vacaria. Num primeiro momento se examina o desenvolvimento das políticas sociais e, especificamente, habitacionais no Brasil e no Rio Grande do Sul, sua trajetória, alcance e limites. Para examinar como se desenvolveram as ações públicas voltadas à construção de habitações populares em Vacaria, como também as especificidades destes projetos, foi preciso caracterizar o município, procurando entender um pouco sua história econômica e social. A ausência de uma base industrial torna a economia local dependente de atividades do setor primário, em grande parte ainda conduzidas de forma tradicional. A cultura da maçã no Município é analisada com algum detalhe por ter significado a maior transformação positiva na economia local, que experimentava esgotamento de outras atividades como, por exemplo, a extração de madeira. A seguir se faz uma revisão das ações públicas habitacionais desenvolvidas no município e, de forma detalhada, se descreve os dois primeiros conjuntos habitacionais da cidade. Estes projetos apresentam características distintas entre si, tendo sido desenvolvidos um deles pelo poder público estadual, através da Cohab, com financiamento do BNH, na década de 60, e outro pelo poder público municipal, com recursos próprios, na década de 80. Nesta caracterização foram utilizadas entrevistas qualificadas e estruturadas e pesquisa de campo para verificação do processo de criação dos loteamentos, bem como a sua situação atual. Especial atenção foi dada à permanência dos moradores nas casas recebidas e ao cumprimento da exigência de um pagamento mensal a qualquer título. O estabelecimento de relações entre as variáveis levantadas indicaram que, apesar de suas características distintas quanto à origem das ações, clientela destinatária, critérios de seleção e aspectos legais dos contratos estabelecidos entre financiadores e usuários, os dois loteamentos terminaram por se assemelhar em sua situação atual no que concerne às constantes transferências entre moradores e quanto ao não pagamento das prestações. Nas conclusões, o primeiro ponto levantado diz respeito à falta de acompanhamento por parte dos órgãos executores, que traz consequências sobre o comportamento dos moradores em relação ao núcleo. O

desconhecimento da conveniência de pagar as prestações e da proibição de transferir conduz ao descumprimento dessas duas condições. A falta de pagamento por insuficiência de renda, no entanto, só não é mais significativa porque fatores supervenientes aumentaram o nível de subsídio do poder público. Os dados levantados sugerem que um elevado grau de subvenção pública precisa ser feito nos projetos de habitações se a pretensão for de torná-las acessíveis aos mais pobres. A consideração das limitações orçamentárias do setor público em todas as esferas, no entanto, indica que a universalização do direito à habitação somente pode ser atingida com a redução das características do bem oferecido, complementando-se, em seguida com assistência à autoconstrução, aliada a políticas de facilitação e estímulo à edificação privada para a camada imediatamente superior àquela considerada como clientela desses programas públicos a fim de evitar a sua expropriação.

ABSTRACT

This dissertation is an attempt to understand how the issue of low-income housing became a target of state public policy and, more specifically, how in practice this was done in the city of Vacaria, RS. Initially the development of the social and, especially, housing policies in Brazil and in Rio Grande do Sul, are examined (their trajectory, scope and limitations). In order to examine how public actions directed towards low-income housing in Vacaria developed, as well as the specifications of these projects, it became necessary to characterize the municipality, to achieve a preliminary understanding of its economical and social history. The lack of an industrial base turns the local economy dependent on the activities of the primary sector, mainly conducted in a traditional manner. The cultivation of apples in the municipality is analyzed in some detail as it represented the main positive transformation within the local economy, which suffered the exhaustion of other activities such as, for example the extraction of timber. A revision is made next of the public housing developments within the municipality and, in detailed form, the first two low-income housing settlements of the city are described. These projects present distinctive characteristics, one developed by provincial public policy through Cohab, with federal financing from the BNH, in the 1960s, and the other as a public municipal policy, with its own financial resources, in the 1980s. Field research was carried on in these neighborhoods through structured interviews, to study the characteristics of both processes of development and their present living conditions. Special attention was given to the permanence of the dwellers in the received houses and the fulfillment of the required monthly payment to the state agencies. The relations between the variables drawn up indicated that, in spite of their distinctive characteristics—i.e. in relation to the source of the policy, clients addressed, selection criteria, and legal aspects of the contracts established between the financers and users -- the two settlements resulted similar in their present situation, regarding the constant transferences between dwellers, and regarding the non payment of the installments. In the conclusions, the first point underlined is the lack of accompaniment by the state agencies, which engenders consequences on the behavior of the dwellers in relation to the settlements. Their ignorance both of the convenience of paying regularly the installments, and of the legal prohibition to transfer their houses, leads to the non-

observance of these two basic conditions. The effect of the lack of payment due to insufficient income, however, is minimized by other supervening factors, which increased the level of subsidy by public agencies. The data suggest that a high degree of public subsidy needs to be done in low-income housing projects if the aim is to make them accessible to the poorer population. The consideration of the budgetary limitations of the public policies in all spheres, however, indicates that the universalization of the right to housing can only be attained through the reduction of the characteristics of the property offered. This should be complemented by support and incentive to self-construction, associated to a political facilitation and stimulation of private developments, aimed at the social *stratum* immediately above the one considered by these public programs, in order to avoid transfers and expropriation.

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Tabela 1- Recursos federais alocados nas Áreas de Habitação/Urbanismo e Saneamento/Meio-Ambiente – 1980/92.....	24
Gráfico 1- Evolução dos gastos nas esferas Federais, Estaduais e Municipais em Habitação – 1982-90.....	25
Tabela 2- Déficit Habitacional no Brasil – 1992.....	27
Tabela 3 – Participação do Programa Habitação na Função 10 (Habitação e Urbanismo) nas despesas realizadas pelo setor público do RS – 1986-94.....	32
Tabela 4 – Financiamentos Habitacionais segundo os Programas da Cohab-RS – 1978-85 e 1986-94.....	34
Tabela 5 – Demanda, realizações e déficit habitacional da Cohab-RS – 1986-93...	34
Tabela 6 – Orçamento com recursos do FGTS aprovados e alocados pelas instâncias colegiadas do governo do RS – 1995-97.....	37
Tabela 7 – Área plantada com maçã em Vacaria e RS – 1986-91.....	43
Tabela 8 – Evolução da cultura da maçã no RS – 1987-98.....	43
Tabela 9 – Área cultivada com maçã – Brasil e estados importantes – 1987-97.....	44
Tabela 10 – Crescimento da população de Vacaria – 1970 -97.....	48
Tabela 11 – Domicílios particulares permanentes e número de moradores por situação de domicílio – Vacaria – 1980-91-96.....	50
Tabela 12 – Condição de ocupação dos domicílios.....	51
Tabela 13 – Chefes de domicílio por classes de renda – Vacaria – 1991.....	51
Tabela 14 – Rendimento médio mensal familiar – Vacaria – 1980.....	52
Tabela 15 – Índice Social Municipal Ampliado – ISMA – Vacaria – 1991-96.....	53
Tabela 16 – Pessoas ocupadas por setores da economia – Vacaria- 1970-80-91.....	55
Tabela 17 – Participação percentual das regiões do RS no PIB do Estado – 1993..	56
Tabela 18 – Evolução do PIB de Vacaria, R. Nordeste e RS – 1980-95-96-97.....	58
Tabela 19 – PIB de Vacaria, Região Nordeste e Rio Grande do Sul por setores – 1990-95-96-97.....	59
Tabela 20 – Crescimento percentual do PIB de Vacaria e Rio Grande do Sul – 1989/98 – 1994/98 e 1997/98.....	59
Tabela 21 – Evolução de ordem de classificação do PIB de Vacaria e Rio Grande do Sul – 1982-94.....	60
Tabela 22 – Fontes de receita da economia de Vacaria – 2000.....	60
Tabela 23 – Famílias por classes de renda – Loteamento Cohab – 2000.....	74
Tabela 24 – Pessoas ocupadas por setor de atividade e aposentados – Loteamento Cohab – 2000.....	74
Tabela 25 – População por sexo e idade – Loteamento Cohab – 2000.....	75
Tabela 26 – Famílias por tempo de moradia – Loteamento Cohab – 2000.....	75
Tabela 27 – Situação de pagamento dos moradores – Loteam. Mutirão – 1998.....	82
Tabela 28 – Situação de pagamento dos moradores – Loteam. Mutirão – 2000.....	83
Tabela 29 – Famílias por classes de renda – Loteamento Mutirão – 2000.....	83
Tabela 30 – Pessoas ocupadas por setor de atividade e aposentados – Loteamento Mutirão – 2000.....	84

Tabela 31 – População por sexo e idade – Loteamento Mutirão – 2000.....	84
Tabela 32 – Famílias por tempo de moradia – Loteamento Mutirão – 2000.....	84

LISTA DE DOCUMENTOS CONSULTADOS

- 1 - Lei nº 636 de 19 de Outubro de 1966 – Vacaria-RS.
- 2 - Lei nº 659 de 18 de Agosto de 1967 – Vacaria-RS.
- 3 - Contrato de Hipoteca entre BNH e Cohab-RS de 12 de Setembro de 1967 para construção de 108 unidades residenciais em Vacaria-RS.
- 4 – Documento interno da Cohab de 29 de Novembro de 1978, dirigido ao Escritório Regional de Caxias do Sul.
- 5 - Ofício do Diretor-Presidente da Cohab-RS de Maio de 1979 ao Superintendente ao IAPAS.
- 6 - Contrato de Promessa de Compra e Venda – Cohab-RS – 1969.
- 7 - Contrato de Promessa de Compra e Venda – Cohab-RS – 1970.
- 8 - Contrato de Promessa de Compra e Venda – Cohab-RS – 1973.
- 9 – Convocação do Gerente Regional da Cohab-RS de 14 de Julho de 1993, dirigida aos mutuários de Vacaria.
- 10 - Lei nº 1103 de 10 de Dezembro de 1984 – Vacaria-RS.
- 11 - Termo de Compromisso da Prefeitura Municipal de Vacaria.
- 12 - Ata da Câmara Municipal de Vereadores de Vacaria de 20 de Novembro de 1984.
- 13 - Cessão e Transferência de Direitos de Contrato de Promessa de Compra e Venda de 12 de Dezembro de 1994 – Cohab-RS.
- 14 - Recibo de Pagamento da Caixa Econômica Estadual de 10 de maio de 1997 – Vacaria-RS.
- 15 – Recibo de pagamento da Caixa Econômica Estadual de 31 de Agosto de 1998 – Vacaria-RS.
- 16 - Projeto Urbanístico do Loteamento Cohab Vacaria-RS.
- 17 - Projeto Urbanístico do Loteamento Mutirão Vacaria-RS.

INTRODUÇÃO

Este trabalho representa para a autora um esforço de reflexão sobre um tema há muito tempo vivenciado na prática. Tendo atuado em setores vinculados ao atendimento das demandas habitacionais da população de baixa renda nas Prefeituras de Pelotas, Caxias do Sul e Vacaria, as questões aqui apresentadas tem-lhe estado constantemente presentes. Infelizmente a análise nem sempre tem acompanhado as ações, ou porque a premência do tempo não deixa espaço, ou porque as decisões são tomadas com base em critérios distintos daqueles que exigem um conhecimento maior da questão habitacional. A possibilidade de transformar o cumprimento do compromisso acadêmico de elaborar uma dissertação numa reflexão sobre temas persistentemente angustiantes em sua atividade profissional, representa, pois, para a autora, uma feliz oportunidade de olhar objetivamente para suas inquietações.

Essas inquietações não são abstratas. Vinculam-se, antes, muito concretamente às tentativas de solução do problema habitacional levadas a efeito pelos órgãos públicos a ele afeto. E nesta afirmação já está colocada a primeira questão: nesta sociedade, em qual argumento se funda a responsabilidade do poder público sobre a carência habitacional entre os setores de baixa renda, que o mercado não chega a suprir? Assim, pois, através da análise da questão das políticas sociais públicas, e mais especificamente das políticas habitacionais, este estudo objetiva descrever o papel social do Estado na condução de políticas públicas habitacionais voltadas à população de baixa renda. Especificamente, se propõe verificar como se deu esta ação em Vacaria, suas características e resultados, investigando os condicionantes desses mesmos resultados.

No resgate histórico dos dois primeiros loteamentos implantados na cidade algumas hipóteses foram levantadas:

- os loteamentos não se desenvolveram conforme planejado pelos poderes públicos executores;
- a falta de acompanhamento oficial deixou espaço a inúmeras ações ilegais, sendo a mais importante delas a comercialização das casas, e gerou a proliferação de idéias errôneas sobre a forma de inserção dos moradores nos núcleos, seus direitos e deveres;
- o não pagamento das prestações está ligado basicamente à falta de renda e à falta de controle oficial que, por sua vez, gerou falta de estímulo para o pagamento;

- o custo da habitação é exageradamente elevado para a população alvo, exigindo que o poder público assuma uma parte importante deste custo.

A análise histórica apresentada no capítulo 1 mostra a evolução do comprometimento do Estado com a questão habitacional, compreensão marcada por um crescimento e um decréscimo, este último vinculado ao esvaziamento do Estado requerido pela dominante visão neoliberal.

Embora a hegemonia do pensamento neoliberal tenha significado um desmonte progressivo das políticas públicas em geral, não pode, no entanto, ser apontada como ponto de inflexão na atuação do poder público no suprimento das carências habitacionais da população pobre. Bem antes já se podiam identificar sinais da fragilidade do sistema, provocada pela necessidade constante de novos recursos que, num determinado montante, deveriam originar-se do pagamento das prestações dos mutuários já contemplados com a casa própria. A inadimplência e a precariedade dos critérios de atualização do valor das prestações tornaram esses recursos insignificantes. A análise da política habitacional brasileira em suas diversas manifestações, objeto da parte 1.3 do capítulo 1, mostra este problema. Ademais, embora não se possam fazer generalizações, o exemplo de Vacaria ilustra ambos os fenômenos – a inadimplência e a insignificância do valor das prestações – com muita clareza.

O problema habitacional, na medida em que é gerado pela falta de renda das pessoas para adquirir sua casa no mercado, tem sua magnitude determinada pelo tamanho da pobreza de cada comunidade. O capítulo 2 analisa a história econômica do município de Vacaria. O lento crescimento da economia, crescimento baseado em atividades que pouca mão de obra requerem - e de pouca qualificação - , gerou um exército de desempregados que só não se apresentou mais grave pela proximidade de um pólo de atração de mão de obra que é a cidade de Caxias do Sul.

Os dois loteamentos objetos deste estudo acontecem em momentos diferentes da problemática habitacional do Município. O primeiro é executado mais pela existência de recursos disponíveis do que pelos reclamos de eventuais sem-teto. A participação do município restringiu-se à doação do terreno e a algumas obras de infraestrutura. No momento da ocupação não havia candidatos em número suficiente. Já o segundo foi construído totalmente com recursos municipais e o número de inscritos foi três vezes maior do que o número de casas disponíveis.

Quando os poderes públicos decidiram implantar estes núcleos habitacionais em Vacaria tinham em mente dirigir os recursos para uma determinada clientela (famílias de baixa renda) e esperavam a permanência destas famílias nos locais e que pagassem um determinado valor. No entanto, passados esses anos, grande parte dos moradores transferiu a casa para outros, a maioria não está pagando as prestações, no caso do loteamento da Cohab as prestações tornaram-se irrisórias e a maioria dos moradores ignora a forma jurídica de sua condição de “propriedade”.

Visando colocar luz sobre estes temas foi elaborada a pesquisa, cujos resultados são apresentados no capítulo 3. De posse dos dados, algumas relações foram estabelecidas entre eles, formando o capítulo 4 desta dissertação.

Embora o estudo aponte a necessidade de aprofundamento de várias questões, parece deixar claras algumas idéias. Essas são apresentadas ao final, sob a forma de conclusões. Resumidamente, indicam que: 1- a falta de renda é um fator determinante das dificuldades dos moradores em pagar as prestações, mesmo que o bem oferecido seja precário; 2- a exigência de subsídio por parte do poder público está relacionada com aquela dificuldade e, na prática, o nível de subsídio ocorre em patamares mais altos do que o planejado pelos órgãos promotores; 3- a falta de acompanhamento por parte dos órgãos executores contribui para o não pagamento das prestações e para a não permanência dos moradores selecionados, que acabam transferindo a posse para outros moradores que geralmente têm renda mais alta.

Os procedimentos metodológicos da pesquisa estruturaram-se em quatro momentos.

O primeiro momento constituiu-se em uma caracterização das duas primeiras experiências de Loteamentos Populares, com unidades residenciais. O objetivo principal foi identificar as semelhanças e particularidades diferenciadoras de cada um deles. As fontes de informação para essa etapa foram, prioritariamente, os órgãos públicos que têm a coordenação dos mesmos (Prefeitura Municipal e Cohab-RS).

O segundo momento buscou compreender o processo de criação dos Loteamentos Populares. Para tanto foram buscadas informações a respeito do surgimento das duas glebas, de forma a compreender os fatores que determinaram as opções tomadas (os dois prefeitos à época de implantação dos núcleos foram entrevistados). Nesta etapa, as informações têm fontes diversificadas pois, além dos condutores dos processos, foi preciso verificar os anais da Câmara de Vereadores onde os processos foram discutidos e votadas as Leis pertinentes. Pela

relevância do tema, os reflexos na imprensa foram verificados nos jornais das épocas de surgimento e implantação dos empreendimentos.

O terceiro momento compreendeu a verificação da situação atual dos loteamentos através de uma pesquisa de campo, com o uso de questionário com questões fechadas e abertas (em anexo). Para o Loteamento Mutirão, composto de 161 residências, foi estabelecido um percentual de pesquisa de 20% das famílias instaladas. Para o Loteamento Cohab, com 95 residências, estabeleceu-se um percentual maior, de 25%, procurando aproximar os índices de confiabilidade da pesquisa, já que o Loteamento Cohab possui um número de famílias bem menor, comparado com o Loteamento Mutirão. O objetivo principal foi coletar informações sobre os moradores a fim de identificar o tempo de moradia, se eram os primeiros moradores ou haviam comprado de terceiros, a regularização junto ao órgão governamental responsável e a situação de pagamento das prestações.

Por último, importava saber que outros fatores determinaram a situação atual. O cruzamento puro e simples das variáveis levantadas nos passos anteriores poderia induzir a conclusões de causalidade indevida. Impôs-se, portanto, a investigação da existência de outros fatores que poderiam ter condicionado o desenvolvimento de cada um dos Loteamentos. Estas informações foram buscadas junto aos moradores mais antigos, com coleta de dados através de entrevistas estruturadas, e também junto a entidades comunitárias, o órgão de assistência social da Prefeitura Municipal, e o setor responsável pela regularização do Loteamento Cohab.

CAPÍTULO 1

REVISÃO DA LITERATURA

1.1 Políticas Sociais Públicas

O cientista político Wanderley Guilherme dos Santos, ao trabalhar teoricamente o tema política social, nos diz que, até o momento, não há uma definição que “cubra apropriadamente a jurisdição do conceito” (Santos, 1994:35). Faz observação também ao discurso corrente entre alguns analistas de que as políticas sociais são um conjunto de atividades ou programas governamentais que procuram remediar as falhas do mercado, ou melhor, que procuram remediar os problemas sociais decorrentes destas falhas, “independentemente dos juízos valorativos sobre a ordem social que subscrevem” (idem, p:35):

De um modo geral, entretanto, o que se observa é o desconhecimento do problema definicional, em sentido estrito, e o apelo à definição por enumeração de políticas específicas ligadas a problemas igualmente específicos, quer quando se supõe que sejam derivados do fracasso *laissez-fairiano*, quer quando, mais radicalmente, se supõe que decorram estruturalmente da ordem capitalista, em qualquer de suas variantes. Em ambos os casos, as listas de áreas que são ou deviam ser objeto de políticas sociais diferem apenas marginalmente (idem, p:36).

O autor discorre, também, em seu texto, sobre as escolhas que uma sociedade deve fazer para resolver os problemas de escassez de recursos para satisfazer as necessidades de seus membros. Aí se insere a opção entre equidade e eficiência como um dilema, resultando que “toda escolha social é uma escolha trágica...A política social escapa ao cálculo econômico e ingressa na contabilidade ética, no cerne do conflito entre valores, no trágico comércio entre o bem e o mal” (idem, p:37). Conclui oferecendo como proposição chamar política social “a política que ordena escolhas trágicas segundo um princípio de justiça consistente e coerente” (idem, p:38).

Em outro momento de seu texto, Santos enumera alguns problemas que devem ser equacionados para se definir, na prática, uma política social abrangente. Dentre eles, explicita a necessidade de classificar as políticas públicas, e o faz com a seguinte tipologia: políticas preventivas, como saúde, habitação ou emprego, que visam impedir ou minimizar a geração

de um problema social grave; políticas compensatórias, como transporte ou sistema viário, que procuram remediar problemas gerados pela ineficiência de políticas preventivas anteriores e, por fim, políticas redistributivas, a exemplo do PIS/PASEP, que procuram efetivar transferência de renda dos estratos sociais mais altos para os estratos sociais mais baixos (idem, p:58).

Nas folhas a seguir estaremos discorrendo sobre políticas sociais ora sob um ponto de vista, ora sob outro ponto de vista. Mas, a tônica será destacar os aspectos econômicos que estão subjacentes à implantação destas políticas, ao longo da história, conforme indicam André Cezar Medici e José Carlos de Souza Braga, no texto “Políticas Sociais e Dinâmica Econômica”.

Para estes autores existem, pelo menos, três concepções que deram origem a diferentes mecanismos de política social: o assistencialismo, o previdencialismo e o universalismo.

O assistencialismo, como política social, é forma hegemônica na Europa, no período capitalista manufatureiro até os primeiros anos da Revolução Francesa; estava a cargo das irmandades religiosas e do governo, atendendo a população pobre em geral. O financiamento, quando política governamental, vinha dos impostos gerais cobrados à população. Os recursos para políticas sociais do setor privado vinham das próprias entidades que as executavam ou eram recolhidos na comunidade.

Ainda no século XVII é promulgada a Lei dos Pobres na Inglaterra, determinando a obrigatoriedade da ajuda aos mais necessitados. Esta prática deveria ser executada pelas paróquias. Em 1834 esta lei passa por uma reformulação importante, oriunda das pressões das classes industriais e agrícolas que argumentavam que a referida Lei, ao garantir renda aos mais pobres, teria provocado a recusa dos homens em trabalhar para seu próprio sustento. Isto levaria à escassez de mão de obra e aumento dos salários.

Assim, após o primeiro período da Revolução Industrial esta política se altera quanto aos destinatários, e seu atendimento se restringirá somente aos segmentos da população impossibilitados de trabalhar e àqueles vinculados a instituições asilares que preparavam crianças carentes para o trabalho.

Foi, portanto, a transformação das circunstâncias históricas que regulam a oferta de trabalho o principal motor da mudança da política social assistencialista do centro para a periferia da agenda pública. O aumento da demanda por trabalho nos primórdios da industrialização fez com que houvesse uma revisão quanto à natureza da pobreza, separando aquela que deveria ser assistida socialmente e a que deveria arregaçar suas mangas e trabalhar para sobreviver (Medici e Braga, 1993:46).

Com pequenas modificações, este tipo de política se estende por todo o século XIX e século XX, até a segunda grande guerra mundial, embora perdendo relevância ao longo deste período.

A política social previdencialista está vinculada ao mundo do trabalho mas só se constitui como política governamental a partir da segunda metade do século XIX. Como política social, o previdencialismo já pode ser observado nas corporações e nas guildas da Idade Média. Nelas já existiam regulamentos para proteção dos trabalhadores, apesar de restringirem-se, na maior parte das vezes, aos casos de doença ou acidente que impossibilitavam para o trabalho. Os sistemas reais de proteção social, vinculados à classe trabalhadora, começam a ser organizados no século XIX, conforme o modelo clássico alemão da época de Bismarck. Muitos sistemas, inclusive, se espelharam neste modelo.

Como política social o previdencialismo torna-se hegemônico no período capitalista concorrencial, que tem início em fins do século XIX e se estende até a década de 40 do século XX. Assim, o universo das pessoas empregadas no mundo capitalista desenvolvido passa a ter proteção social e receber benefícios, regulamentados pelo Estado. Entretanto, deve-se observar que a fonte dos recursos era oriunda das empresas e dos próprios trabalhadores, formando fundos que, por sua vez, eram arrecadados e administrados pelo Estado. No início do século XX se alarga este modelo de proteção social com a introdução de sistemas complementares de seguro social, introduzidos por Henry Ford, nos Estados Unidos - inicialmente, com vistas a aumentar a produtividade dos trabalhadores e a manutenção da regularidade das condições de trabalho. O previdencialismo, nesta medida, barateou a reprodução da força de trabalho, bem como assegurou proteção aos trabalhadores, enquanto vinculados ao processo produtivo, e mesmo fora dele, em caso de desemprego. "Ao final dos anos 40, os mecanismos de proteção social previdencialista estendiam-se, praticamente, à quase totalidade da população das economias desenvolvidas do ocidente. Este alargamento das bases do previdencialismo respondeu à própria expansão do trabalho assalariado como forma preponderante de relação social" (Medici e Braga, 1993:55).

Por último, à forma de política social universalista está associada a ampliação do conteúdo do conceito de cidadania que soma direitos sociais aos já existentes direitos civis e políticos dos homens. Ao Estado caberá fornecer diretamente ou regulamentar a concessão destes direitos, o que traz à população marginalizada (fora do sistema produtivo), no período pós segunda guerra mundial, garantia de bens e serviços. Esta proteção universal será

financiada pelos impostos cobrados pelo Estado e virá como acréscimo ao sistema previdencialista, até sua absorção.

A questão do financiamento deste tipo de política, num primeiro momento, não foi problemática porque era reduzido o número de pessoas fora do sistema previdenciário, este sim representando uma grande parcela do gasto social nos países de capitalismo avançado. Entretanto, no período de 45 a 75, estes gastos sociais aumentaram significativamente por vários motivos, entre os quais a expansão da cobertura para os marginalizados do sistema e para os imigrantes que chegavam dos países pobres, a ampliação qualitativa dos programas ou aumento da população (pelo aumento da expectativa de vida).

O período conhecido por “idade de ouro” do sistema capitalista, de 45 a 73, foi de grande crescimento econômico, baixas taxas de inflação, aumentos constantes de produtividade e dos salários reais. Assim, ficaram garantidos os direitos sociais. Este êxito acreditava-se ilimitado, o que garantiria o cumprimento dos compromissos que se assumiam, no período, para as gerações futuras.

Conforme a interpretação de Alain Lipietz é importante salientar que “...as convenções coletivas e a previdência social não foram conquistas do fordismo e, sim, conquistas operárias: o preço do sangue de Adalen, na Suécia, das lutas do novo sindicato CIO, sob Roosevelt, o preço do sangue da resistência francesa ou italiana, da tenacidade da classe operária britânica sob o Blitz” (Lipietz, 1991:33).

Entretanto, a partir de 1973, quando os países árabes decidem unilateralmente aumentar o preço do petróleo, se acelera a crise do sistema capitalista, que já se esboçava na década de 60. Ao contrário do período de 45 a 73, como já salientado, o capitalismo mundial alcança baixas taxas de crescimento econômico, altas taxas de inflação, dificuldades em elevar a produtividade e, conseqüentemente, a crise fiscal do Estado se alastra.

Hoje vive-se um novo período do capitalismo no qual, de um padrão baseado na organização do trabalho se passa para um padrão baseado na organização da produção e na gestão otimizada do capital. As novas tendências incorporam a despadronização e a flexibilização da organização e da produção industrial. Estas modificações, aliadas à crescente automação dos processos produtivos geram, por sua vez, modificações no mundo do trabalho.

Ricardo Antunes, no livro **Adeus ao Trabalho?**, refere-se aos múltiplos movimentos e às tendências em curso no mundo do trabalho como a desproletarização do trabalho industrial nos países de capitalismo avançado e regiões mais desenvolvidas dos países do

terceiro mundo, a expansão do trabalho assalariado no setor de serviços e a subproletarização como consequência de uma economia informal que cresce, da precariedade do emprego e da remuneração, da desregulamentação das condições de trabalho, da regressão dos direitos sociais e da ausência de proteção sindical.

Neste novo quadro o poder de barganha dos sindicatos, antes ancorado no pleno emprego, diminui sensivelmente e há um progressivo esvaziamento do poder sindical. Neste período a postura no campo das políticas sociais será a mercantilização destas políticas, com a privatização dos serviços sociais, eliminação da noção de direitos sociais e focalização das políticas sociais somente aos mais carentes. Portanto, vemos a redução dos gastos sociais e os cortes maiores se fazem sentir no setores da educação, da saúde e da habitação popular, principalmente nos países do terceiro mundo.

Entretanto, conforme a interpretação de Perry Anderson no texto *Balanço do Neoliberalismo*:

(...) o peso do Estado de bem-estar não diminuiu muito, apesar de todas as medidas tomadas para conter os gastos sociais. Embora o crescimento da proporção do produto nacional consumida pelo Estado tenha sido notavelmente desacelerado, a proporção absoluta não caiu, mas aumentou, de mais de 46% para 48% do PNB médio dos países da OCDE durante os anos 80. Duas razões básicas explicam este paradoxo: o aumento dos gastos sociais com o desemprego, que custaram bilhões ao Estado, e o aumento demográfico dos aposentados na população, que levou o Estado a gastar outros bilhões em pensões (Anderson, 1995:16).

Esta idéia é reforçada por Medici quando salienta que, no início da década de 90, ainda houve aumentos dos gastos sociais nos países centrais. Contudo, se passa a questionar a eficácia do Estado como provedor das políticas sociais. Por outro lado se fortalece a idéia de que ao Estado deveria caber apenas a fiscalização e o controle da políticas sociais.

Após a crise das políticas Keynesianas do Welfare State, que correspondem à implantação de políticas sociais universalistas, ressurgem as propostas de políticas sociais de cunho assistencialista. À retomada das políticas assistencialistas estão associados alguns fatores, como o aumento do número de imigrantes ilegais que se dirigem aos países desenvolvidos, levando à criação de políticas de assistência social diferenciadas; introdução de estratégias de estabilização, como redução dos projetos sociais governamentais e aumento do desemprego, que também leva a propostas de políticas sociais compensatórias e, por último, o aumento da ajuda assistencial praticada por organismos internacionais aos países do terceiro mundo.

Portanto, vale a pena mencionar que a reemergência do assistencialismo remete a uma certa “falência social” do capitalismo, no sentido de perder sua capacidade de realimentar as necessidades de acumulação e investimento nos moldes da atual reorganização produtiva, e simultaneamente conseguir manter níveis aceitáveis de distribuição do excedente (Medici e Braga, 1993:48).

O assistencialismo atual adquire outras características, como centralizar a política social na comunidade e não no indivíduo; autonomizar as comunidades para a administração das políticas sociais, passando elas próprias a serem responsáveis pela eficácia dos programas, e passar também à comunidade a co-responsabilidade no financiamento dos programas sociais.

1.2 Políticas Sociais no Brasil

No Brasil as políticas sociais assistencialistas, durante todo o decorrer do século XIX e início do século XX, ficaram restritas à iniciativa privada das irmandades religiosas que faziam caridade pública.

Com relação ao previdencialismo já se fazem sentir, na década de 20, algumas iniciativas, mesmo pontuais e restritas às principais cidades brasileiras, que demonstram a intenção do Estado em regular políticas sociais. Como exemplo tivemos a reforma Carlos Chagas, de 1921, que ampliava serviços de saúde, o Código Sanitário, decreto de 1923 e a Lei Eloy Chaves, vinculada à previdência, também de 1923.

A criação da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Funcionários – lei Eloy Chaves, que passou a regulamentar a questão da previdência, mesmo atingindo parcelas reduzidas da população empregada é considerada um primeiro passo de intervenção do poder público que irá se ampliar a partir da década de 30.

É no governo de Getúlio Vargas que o Estado assume a coordenação e direção efetiva de políticas sociais, antes esparsas nos diversos estados. Neste momento o Brasil assiste ao ascenso de uma burguesia industrial e comercial, uma ampliação das classes médias e tem início o atrelamento do operariado urbano ao Estado. Em 1930 é criado o Ministério do Trabalho e, em 1931, é regulamentada a sindicalização da classe patronal e operária, submetidas à fiscalização do Estado.

No período de 30 a 37 portanto, são ampliadas as funções e o poder do Estado e tem início a adequação da estrutura oligárquica, de uma economia agrário-exportadora, para permitir a expansão da industrialização que se iniciava.

A política social previdencialista está inserida neste contexto de necessidade de regulamentação das relações entre capital e trabalho. Também as outras políticas sociais, como um todo, são centralizadas pelo governo federal, preocupado com a industrialização.

Explicitando melhor, poder-se-ia dizer que aquelas políticas relativas ao trabalho, à previdência social e à habitação, as quais interferem diretamente nas relações entre capital e trabalho, se dirigiam somente aos trabalhadores urbanos. Isso se deve ao fato de que o objetivo fundamental da ação do poder público era o de promover a industrialização, sem com isso ferir os interesses da oligarquia rural, que detinha na correlação de forças forte poder político (FEE, 1983:35).

O Estado brasileiro, no período de 37 a 45, é caracterizado como autoritário e paternalista. Toda a legislação criada e outorgada à população, se expressa através de discursos oficiais como “benesses”, encobrendo todas as pressões das classes trabalhadoras. O governo autoritário cria também um aparato burocrático que, tanto vai articular as instituições como Ministérios, Conselhos e Institutos, como operacionalizar as diretrizes do governo central, instância superior de decisões sobre políticas econômicas e sociais.

O período de 46 a 64, tem como traço definidor o conceito de populismo, aqui entendido como aquele adotado por Francisco Weffort:

O populismo, como estilo de governo, sempre sensível às pressões populares, ou como política de massas, que buscava conduzir, manipulando suas aspirações, só pode ser compreendido no contexto do processo de crise política e de desenvolvimento econômico que se abre com a revolução de 1930....Produto de um período de crise e solidário em sua própria formação com as peculiaridades deste período, o populismo foi um fenômeno político que assumiu diversas facetas e estas foram frequentemente contraditórias....O populismo foi, sem dúvida, manipulação de massas, mas a manipulação nunca foi absoluta....O populismo foi um modo determinado e concreto de manipulação das classes populares, mas foi também um modo de expressão de suas insatisfações. Foi, ao mesmo tempo, uma forma de estruturação do poder para os grupos dominantes e a principal forma de expressão política da emergência popular no processo de desenvolvimento industrial e urbano (Weffort, 1978:63).

Nesta mesma linha de raciocínio Marcos André Melo, avaliando as políticas públicas brasileiras, caracteriza o primeiro período da era Vargas, de 30 a 45, como aquele que procura a integração social com a incorporação, sob tutela, das massas urbanas à sociedade. Como caráter definidor do período populista de 45 a 60 está a ampliação da participação e as políticas se submeterão à lógica do mercado político (Melo, 1998:12).

As políticas sociais governamentais, até meados da década de 50, terão momentos distintos, ora o governo dando prioridade ao setor saúde, ora habitacional, ora educacional.

Este, a partir de 1950, merece destaque pois vai “responder às necessidades de qualificação profissional, e, de outro, cumprir um papel de formador da nova mentalidade inerente à ideologia desenvolvimentista” (FEE, 1983:214). Em meados da década de 50, período marcado por um novo modelo de desenvolvimento brasileiro, baseado na produção de bens de consumo duráveis e bens de equipamento, o Estado vai se reorganizar para responder às novas demandas da economia e ao crescimento acelerado da população urbana. Tal posição exigirá o fortalecimento do Estado. Algumas áreas sociais são alvo de políticas e programas neste período, como a saúde e a educação, mas a previdência social é retomada como área prioritária. Grandes debates ocorrem sugerindo a modificação da previdência social, especialmente no que se refere a unificação administrativa, uniformização e universalização dos benefícios.

Em 1964 é criado o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS e, em 1967 o Funrural que, mesmo não significando uma política integral de assistência ao homem rural, deu acesso a benefícios previdenciários a todos aqueles integrados formalmente ao mercado de trabalho.

Como se pode observar, foi a partir da ruptura do pacto populista, em 1964, que importantes mudanças, como a extensão da Previdência ao trabalhador rural e a unificação do sistema previdenciário, que vinham sendo requeridas pelo pólo dinâmico da economia – o capital internacional -, puderam se viabilizar pois, naquele momento, o setor que até então detinha a hegemonia no plano econômico, passou a detê-lo no nível político (FEE, 1983:149).

Ainda conforme Melo (1998), o período chamado de Autoritário Burocrático, de 64 a 73, teve como princípio organizador das políticas públicas a modernização conservadora e o crescimento sem redistribuição: “o foco efetivo do debate eram os efeitos perversos das políticas públicas não explicitamente sociais, e a política social era referida como uma não-política, uma omissão que expressava a pouca prioridade conferida aos aspectos distributivos pelo regime (Melo, 1998:17)”. O período subsequente, de 74 a 84, denominado de Distensão e Transição fará um redistributivismo conservador, sendo observado que os gastos sociais aumentam. “Mais uma vez se observa o deslocamento no eixo analítico do binômio crescimento versus distribuição de renda para a questão da eficiência (gerencial) e eficácia social de políticas – para além das considerações tradicionais sobre os **trade off** entre eficiência (alocativa) e equidade vigentes durante a década de 70” (Melo, 1998:18).

Conforme Melo, com a instalação da Nova República e a Constituição de 1988, os princípios de participação de novos atores, transparência dos processos decisórios e

descentralização das decisões, embasam a discussão sobre os processos das políticas públicas. “Assim, a valorização da democracia substantiva nos anos 80 significou uma redefinição dos critérios de avaliação da política social. Introduzida na agenda pública como princípio democrático, a participação se tornou também um pré-requisito necessário para o aperfeiçoamento do **modus operandi** das políticas, para torná-las mais eficientes” (Melo, 1998:19).

No entanto, os novos ideais reformadores não se concretizam, se fragmenta a coalisão que sustentou a Nova República e se assiste a uma paralisia decisória e uma crise fiscal sem precedentes. No entender de Melo, mais uma vez “(...) o eixo analítico da problematização das políticas públicas se desloca (...) no sentido da redefinição do papel do Estado e da legitimidade desse papel, e não mais no sentido da forma e conteúdo da intervenção” (Melo, 1998:21).

Novos debates se estruturam em torno da questão da universalização das políticas sociais. Na afirmativa de Medici os ideais de universalização não se concretizaram no Brasil. Apesar da Constituição de 1988 consagrar o ideário da universalização das políticas sociais no Brasil, a década de 90 se inicia sem que se vislumbre a concretização da lei. Ao contrário, o que se assiste é a proposição de um conjunto de soluções que levam ao agravamento da situação.

Ao longo dos anos 70 e 80, o Estado brasileiro busca organizar um “arremedo” de Welfare State, na tentativa de satisfazer algumas demandas dessa população desprotegida. A criação do Instituto de Alimentação e Nutrição (Inan), do Funrural e, posteriormente das Ações Integradas de Saúde (AIS) do SUDS, do SUS e dos mecanismos de seguro desemprego são exemplos claros dessa “marcha” rumo à universalização dos direitos sociais. Parte destas tentativas foi frustrada por inépcia, incompetência administrativa ou corrupção (Medici e Braga, 1993:68).

Medici salienta que o problema não pode somente ser visto como crise de financiamento, derivada da falta de recursos fiscais, mas como problema que exige solução macroeconômica para a distribuição da renda e a eliminação da miséria e pobreza no país.

Nesse sentido, deve-se dar por terminada a fase da utilização das políticas sociais como mecanismos compensatórios ao problema estrutural da renda dos assalariados e do desemprego. Esta prática perversa correspondeu ao “modelo econômico” dos regimes militares e conduziu ao presente impasse financeiro na política social. Ademais, diante deste fato, não há possibilidade de que a política social, por si mesma, solucione as carências da população, considerando a magnitude que estas atingiram com a estagnação em curso (Medici e Braga, 1993:73).

Conforme Ana Amélia da Silva, Maria Carmelita Yasbek e Cibele Rizek, em comunicações apresentadas no IX Congresso Brasileiro de Sociologia, realizado em ago/set de 1999, em Mesa Redonda sobre Construção e Destituição das Dimensões Democráticas no Brasil, o país atravessa a década de 90 assistindo a desqualificação dos espaços públicos e dos atores sociais, criados na década de 80. Temos a destruição da construção da cidadania, a privatização do público e a anulação do espaço participativo (destituição das câmaras setoriais, por exemplo). Portanto, um novo processo de exclusão está em desenvolvimento e não fica restrito às políticas públicas ou de mercado, mas atinge também a cidadania.

Ainda seguindo o raciocínio das panelistas, a burguesia brasileira não busca a hegemonia, no sentido da cooptação ou consentimento, utilizando a ideologia, mas muito mais o uso da força. Isto estaria caracterizando um **apartheid** social e uma ampliação do conceito de exclusão social, introduzindo o elemento “descarte”.

A “nova exclusão” é tratada por Elimar Nascimento, acrescentando ao critério definidor tradicional de exclusão social, a não inserção no mundo normal do trabalho, mais dois critérios: o primeiro seria que estas pessoas são “desnecessárias” economicamente e o segundo estaria relacionado a um “estigma” que se abate sobre estas pessoas, cuja consequência seria sua expulsão da “órbita da humanidade” (Oliveira, 1997:51). Este conceito extrapola, portanto, a visão de marginalidade funcional ao sistema. Na mesma linha de interpretação está a forte expressão de Sarah Escorel: excluir significa criar e perpetuar condições que tornam permanente o ato de morrer (Boneti, 1998:15).

Conforme Maria Carmelita Yasbek, do departamento de Serviço Social da PUC, o Brasil está em processo de ruptura do pacto social e da política do **Welfare State**, mesmo considerando que ele tenha sido um “arremedo” dessa prática de extensão universalista de direitos sociais, desenvolvida nos países capitalistas avançados. O perfil destas novas práticas assistencialistas, afirma Yasbek, é clientelístico, não há direitos e os benefícios passam a ser favores. Este aspecto da relação entre Estado e sociedade, que se baseia no clientelismo, não é um aspecto novo mas um dos elementos definidores da prática cotidiana do Estado patrimonialista brasileiro, ao longo de sua existência, conforme afirma Erni Seibel, no texto - *Cultura Política e Gestão Pública: os limites político-administrativos para a efetivação de políticas públicas*.

Seibel nos diz que o clientelismo

(...) significa uma ação de troca entre dois sujeitos. De um lado aquele que demanda um serviço de caráter público (...), de outro aquele que administra ou tem acesso aos decisores sobre a concessão do serviço público. A concessão deste serviço no entanto, não vai se dar através de dinheiro, como no mercado, mas através de uma moeda política que é o favor. Este favor, que implica numa condição de débito, será cobrado em algum momento futuro, como o eleitoral, por exemplo (Seibel, p.11).

Neste última década do século a posição de enfrentamento da questão da exclusão social, assumida pelo Estado brasileiro, será a de políticas sociais assistencialistas compensatórias ou a “refilantropização” da pobreza. Ao mesmo tempo, para parceiros do Estado, são chamadas organizações que prestam serviços sociais públicos, sem fins lucrativos. Nestes novos tempos o que muda é a estruturação de um novo universo de grandes organizações, ONGs, Fundações, Entidades Filantrópicas e Associações Comunitárias – chamadas Terceiro Setor, que passam a ser interlocutores entre a sociedade civil e o Estado. Nas palavras de Maria da Glória Gohn:

(...) o Terceiro Setor é um tipo de “Frankenstein”: grande, heterogêneo, construído de pedaços, desajeitado, com múltiplas facetas. É contraditório pois inclui tanto entidades progressistas como conservadoras; abrange programas e projetos sociais que objetivam tanto a emancipação dos setores populares e a construção de uma sociedade mais justa, igualitária, com justiça social; como programas meramente assistenciais, compensatórios, estruturados segundo ações estratégico-rationais, pautadas pela lógica do mercado. Um ponto em comum: todos falam em nome da cidadania (Gohn, 1999:3).

Muitas das instituições que compõem o terceiro setor não nasceram na década de 90, mas é importante salientar, além de seu significativo crescimento nos últimos anos, o uso político que o Estado faz destas redes, senão para se eximir de suas tarefas, no mínimo como estratégia para cobrir a ineficiência de suas políticas sociais. O Estado reconhece o dever de estender benefícios mas não os direitos.

O discurso do governo é humanístico e filantrópico : dever moral de assistir aos pobres. Exemplo disto é o Programa Comunidade Solidária do Governo Fernando Henrique. No Manual para o Programa de Voluntariado do Conselho Comunidade Solidária, elaborado por Mônica Corullón, estão expressos estes ideais humanitários e filantrópicos:

Altruísmo e solidariedade são valores morais socialmente constituídos, vistos como virtudes do indivíduo. Do ponto de vista religioso acredita-se que a prática do bem salva a alma; numa perspectiva social e política, pressupõe-se que a prática de tais valores zelará pela manutenção da ordem social e pelo progresso do homem. A caridade (forte herança cultural e religiosa), reforçada pelo ideal, as crenças, os sistemas de valores e o compromisso com determinadas causas, são componentes vitais do engajamento (Corullón, p.2).

Podemos ainda acrescentar que o Estado procura mostrar uma nova face de atuação, baseada no chamamento à participação da sociedade civil organizada na gestão pública. A participação institucionalizada se faz através de Conselhos Gestores, Fóruns e Plenárias. Entretanto, estas novas formas de participação não escondem o caráter assistencial e filantrópico das ações e das práticas clientelísticas.

Para concluir, podemos enxergar também, como o faz Maria da Glória Gohn, a possibilidade de que as novas formas de participação levem a gestões públicas mais democráticas, bem como o desenvolvimento do espírito de solidariedade gere “campos de sociabilidade” que superem e substituam a individualidade exacerbada do homem contemporâneo, predominante em nossa sociedade deste final de século.

1.3 Políticas Habitacionais no Brasil

A política habitacional, diferentemente do setor de saúde e educação, por exemplo, esteve vinculada, praticamente em sua totalidade, à concepção previdencialista de política social, na medida em que os programas habitacionais foram elaborados prevendo contrapartida. Neste caso, algum membro da família deveria comprovar renda para participar e, portanto, estar inserido de alguma forma no mercado de trabalho.

Entretanto, a retórica de alguns programas, como à época da criação do Banco Nacional da Habitação, que tinha como objetivo a erradicação de favelas e do déficit habitacional, poderia ser entendida como início de uma prática de cunho universalista. Na verdade, considerar o direito à habitação como universal e de responsabilidade do Estado seria inviável com a estrutura de receita existente. Isto implicaria numa redistribuição de renda, com a retirada de recursos de um outro setor, o que somente se viabilizaria com uma revolução política.

As primeiras ações referentes à habitação iniciam na década de 30 e estão vinculadas aos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões, que aplicavam parte de seus recursos no financiamento de moradias. Em 1937 houve a regulamentação destes investimentos sendo permitido empregar 50% destes recursos para aquisição de habitação. Em 1939 os Institutos passaram, também, a conceder fiança para alugueis de moradias.

Já em 1942, através do Decreto-Lei nº 4508 o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários - IAPI - foi autorizado a financiar conjuntos habitacionais para seus associados.

Estas ações não representaram solução para o problema do déficit habitacional, já existente naquela época, mas tão somente alívios setoriais, muito aquém das necessidades.

A partir da década de 50, quando se configura um novo modelo de desenvolvimento brasileiro, modelo de substituição das importações, baseado na produção de bens de consumo duráveis e bens de capital, novamente o Estado se viu forçado a reconfigurar suas ações nos setores sociais. É a partir de então que a questão habitacional passou a adquirir significado maior, pela grandeza do déficit registrado. Este déficit estava concentrado nos centros urbanos do país, intensificando-se os aglomerados de favelas.

Ainda em 1946 foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP) através do Decreto-Lei n 9218, centralizando as ações e visando responder ao problema da falta de moradias, conforme se vê através de algumas de suas atribuições, abaixo descritas.

- proporcionar a brasileiros e a estrangeiros com mais de 10 anos de residência no País, ou com mais de cinco anos quando tivessem filhos brasileiros, a aquisição ou construção de moradia própria na zona urbana ou rural;
- financiar a construção de residências de tipo popular, destinadas a venda a baixo custo ou a locação, sem objetivo de lucro, cuja iniciativa ou responsabilidade estivesse a cargo de prefeituras municipais, empresas industriais ou comerciais e outras instituições;
- proceder a estudos e pesquisas de métodos e processos que visassem ao barateamento da construção, quer isolada, quer em séries, de habitações de tipo popular, a fim de adotá-los e recomendá-los;
- estudar, projetar e organizar planos de construção de habitações do tipo popular a serem executados diretamente pela FCP ou mediante contrato com terceiros.

A maior parte das contribuições que formavam os recursos da FCP era oriunda dos Institutos e Caixas de Pensões, portanto eram recursos dos próprios trabalhadores. Apesar da conotação de órgão de política pública, não foram elaborados planos para o setor e a FCP apenas agiu como financiadora. A atuação da FCP e das instituições previdenciárias também, no período de 1946-64, continuava sendo setorial, não fundada em pesquisa e planejamento nacional que determinasse a real necessidade da população. É importante salientar que os recursos aplicados no financiamento habitacional não continham subsídios, devendo ser mantido o patrimônio aplicado.

Na década de 50 aumentou o êxodo rural o que agravou os problemas das áreas urbanas, receptoras desta migração, principalmente no campo da moradia pois, conforme descrito acima, não houve um incremento da oferta deste bem.

Com relação ao aluguel é importante esclarecer que em 1950 entrou em vigor uma nova lei do inquilinato que, favorecendo a população por um lado, pois mantinha o aluguel sob controle, por outro lado desestimulava a construção de habitações para esta finalidade.

Dentre as políticas sociais, até 1964, o setor habitacional não chegou nem a concorrer com setores como educação, previdência e saúde pública, e só a partir do golpe militar (1964) passou a ser encarada como problema que necessita de medidas de caráter nacional.

Esta mudança vai caracterizar um novo padrão de intervenção centralizador, conforme esclarece Sonia Nahas de Carvalho:

O espaço institucional do processo decisório centralizou-se, portanto, na burocracia pública federal, dotada de recursos políticos suficientes para legislar, alocar recursos e definir planos e programas. Ressalta-se também, que as entidades do Executivo Federal eram praticamente autônomas em relação a outras instituições públicas, especialmente o Congresso Nacional, cujos poderes foram violentamente esvaziados, com a instauração do novo regime político (Carvalho, 1991:51)".

Em 1964 foram criados o Sistema Financeiro da Habitação e o Banco Nacional da Habitação, BNH, através da Lei nº 4.380 de 21 de agosto, fazendo parte da reforma do sistema monetário e creditício nacional. Conforme Maria Conceição Tavares "a execução de tal reforma se deu em função da necessidade de um melhor ajustamento do sistema creditício à expansão de novos setores industriais. O Sistema Financeiro Nacional se apresentava muito aquém das reais necessidades do desenvolvimento. Era necessário que as formas arcaicas que permeavam a estrutura creditícia no país fossem providas de um maior dinamismo para acompanhar o nível de desenvolvimento industrial" (De Bem, 1983:14).

Resumidamente, os objetivos do BNH foram os seguintes:

- a) Coordenação da política habitacional e do financiamento para o saneamento;
- b) Difusão da propriedade residencial, especialmente às classes menos favorecidas;
- c) Melhoria do padrão habitacional e do ambiente, bem como eliminação de favelas;
- d) Redução do preço da habitação pelo aumento da oferta, da economia de escala na produção, do aumento da produtividade nas indústrias da construção civil e redução de intermediários;
- e) Melhoria sanitária da população;
- f) Redistribuição regional dos investimentos;

- g) Estímulo à poupança privada e, conseqüentemente, ao investimento;
- h) Aumento na eficiência da aplicação dos recursos estaduais e municipais;
- i) Aumento de investimentos nas indústrias de construção civil, material de construção e de bens de consumo duráveis, inicialmente de forma acentuada – até o atendimento da demanda reprimida – e de forma atenuada, mas permanente, para o atendimento das demandas vegetativas e de reposição;
- j) Aumento da oferta de emprego, permitindo absorver mão de obra ociosa não especializada;
- l) Criação de pólos de desenvolvimento com a conseqüente melhoria das condições de vida nas áreas rurais.

O BNH, quando criado, foi estruturado como órgão de caráter normativo, cabendo a execução aos agentes: Serviço Federal de Habitação e Urbanismo- SERFHAU, Caixas Econômicas Federal e Estaduais, Caixas Militares e as Sociedades de Economia Mista.

No entender de Gabriel Bolaffi o governo federal, em 1964, elegeu a habitação popular como “problema fundamental”, fato demonstrado pela orientação de tornar o BNH gestor e depositário do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, tornando-o o segundo maior banco do país em termos de recursos disponíveis (Bolaffi, 1977:42).

Ainda conforme Bolaffi:

Em 1964, o regime revolucionário que se estabeleceu assumiu, juntamente com o poder, o compromisso de conter e reduzir as pressões inflacionárias. Mas a sua sobrevivência política dependia da capacidade de atingir este objetivo sem provocar uma depressão econômica profunda e prolongada. E dependia também de conseguir formular projetos capazes de conservar o apoio das massas populares, compensando-as psicologicamente pelas pressões a que vinham sendo submetidas pela política de contenção salarial. Para tanto, nada melhor do que a casa própria (Bolaffi, 1977:44).

Com esse mesmo entendimento, o governo federal criou também o Plano Nacional da Habitação, ou seja, com o intuito de demonstrar sua capacidade de responder às necessidades populares e, com isso, obter seu apoio. A principal fonte de financiamento das políticas habitacionais, bem como do saneamento básico e da infra-estrutura urbana foi o FGTS, criado em 1966, com recursos da ordem de US\$ 1,2 bilhões anuais no final da década de 60.

Podemos considerar que a política habitacional que se desenvolve a partir de 64, com a criação do BNH, num primeiro momento deixa refletir em seus documentos o predomínio do objetivo social sobre o econômico. Entretanto, o conflito transparece na prática quando o governo procura assegurar a eficiência do sistema, a racionalidade político administrativa de tipo empresarial. Isto quer dizer que houve predomínio da política financeira sobre a política

social, priorizando a preocupação com o retorno do capital. Houve também centralização das normas e descentralização da execução dos projetos, que ficaram a cargo da iniciativa privada. Em consequência, "...as inovações introduzidas pela nova política habitacional, ao invés de lhe facilitarem a realização dos objetivos, acentuaram ainda mais o conflito entre eles. A opção por uma base empresarial de atuação, se eliminou o risco do distributivismo na política habitacional, tornou ainda mais difícil o acesso das camadas de renda baixa à casa própria" (Azevedo e Andrade, 1982:62).

Para atuar como agentes financeiros dos recursos do BNH vinculados ao mercado popular - aquele mercado que atende famílias com renda de 1 a 5 salários mínimos - , foram criadas as Companhias de Habitação – Cohabs, através da Lei nº 4830, de 21 de Agosto de 1964. Estas Companhias eram empresas sem fins lucrativos, de economia mista, com capital constituído majoritariamente por recursos do poder público, e partes integrantes do Sistema Financeiro da Habitação. A referida lei definiu a ação destas Companhias como "reservadas" aos estados e municípios, com a assistência de Órgãos Federais e com a função de elaboração de planos diretores e execução de projetos e orçamentos para a solução de problemas habitacionais. As Cohabs eram órgãos com relativa autonomia, na medida em que se relacionavam diretamente com o BNH, sem interferência dos governos estaduais. Ainda, realizavam os contratos com as empresas privadas para execução de obras e selecionavam os beneficiários. Entretanto, se estavam vinculadas apenas financeiramente ao sistema nacional, por outro lado, eram institucionalmente subordinadas aos governos estaduais. Estes, inclusive, contratavam os funcionários das Cohabs e escolhiam sua diretoria.

Após 1964, se instituíram outros agentes promotores de políticas habitacionais, municipais ou estaduais, cadastrados junto ao BNH, como no caso do Departamento de Habitação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Assim, o sistema montado a partir de 1964 supunha, de um lado, uma agência federal, controlando a principal – senão exclusiva – fonte de recursos do sistema e com poder de normatização e, de outro lado, uma rede de agências distribuídas em todo território nacional, operando com alguma margem de autonomia no que diz respeito a decisões importantes na implementação dos programas (co-participação nos custos, contratação de funcionários, licitação de obras, seleção de beneficiários e gestão dos empréstimos hipotecários). Mais que isto, a criação destas companhias de âmbito local foi resultado de uma política deliberada do governo federal, política esta que dotou os níveis subnacionais de governo de capacidades técnicas, administrativas e de recursos humanos para gestão de programas habitacionais (Arretche, 1998:75).

No início da década de 70 já se fazem sentir dificuldades operacionais e financeiras no sistema, principalmente pela inadimplência das camadas de mais baixa renda. Isto se agrava a

partir de 1974, pois a economia brasileira entra em um período de desaceleração e os recursos financeiros se voltarão para os setores com rentabilidade segura (De Bem, 1983: 19).

Com a introdução do Plano de Equivalência Salarial, em 1974, que fixava o número de prestações na compra da casa própria, dirigido principalmente para os programas de famílias com renda de 1 a 5 salários mínimos, mas também estendido para os programas de mercado médio, o BNH "(...) assume o risco de subsidiar, uma vez terminado o prazo estipulado pelo contrato, não só parte das dívidas reais dos mutuários populares, mas também dos diversos setores da classe média, visto que estes últimos têm agora condições de utilizar este plano" (Azevedo e Andrade, 1982).

Por outro lado, a criação do Sistema de Amortização dos Planos Habitacionais procurava frear a descapitalização. A introdução do Sistema de Amortização Constante, veio a dificultar o acesso das famílias de menor renda pois as prestações aumentaram seu valor. Como correção o BNH dilatou o prazo de financiamento e reduziu juros.

Ainda devem ser citados dois marcos importantes na história do BNH. O primeiro foi a passagem para banco de segunda linha. Este processo se caracteriza por passar a atuar com agentes que repassam os créditos por eles recebidos e se responsabilizam por operações realizadas (Azevedo e Andrade, 1982:77). Entretanto, esta modificação operacional não logrou o êxito esperado e continuaram os problemas, como abandono, inadimplência e atrasos dos mutuários dos estratos mais pobres. O segundo marco foi a gradativa ampliação da atuação do banco para as áreas de saneamento e infra-estrutura, transformando-o em órgão básico para a política urbana.

É importante salientar que, ao final da década de 70, o item habitação, que representava quase 100% das aplicações, quando do surgimento do banco, passa a representar, aproximadamente, 70%. Paralelamente crescem as aplicações em desenvolvimento urbano, saneamento, transporte e outros. Acrescenta-se ainda que dentro do item habitação apenas 40% era destinado ao mercado popular, aquele dirigido às famílias com renda de até 5 salários mínimos.

Embora os números de unidades residenciais por tópico de clientela sejam consideráveis, na verdade a distorção da política foi ainda maior, sobretudo quando se atenta para o fato de que o custo unitário de uma moradia do chamado mercado médio é, no mínimo, quatro vezes maior que o de uma habitação popular. Soma-se a isto o fato de que a clientela do mercado popular é substancialmente maior, em termos absolutos, que as demais. (Azevedo e Andrade, 1982:92).

A partir de meados da década de 70 o BNH passa a privilegiar as faixas altas do mercado popular, de 3 a 5 salários mínimos, o que vai ajudar a reverter o quadro de crise financeira que atingia as Cohabs, principalmente pela inadimplência dos mutuários. Outro fato que contribuiu para a melhora do desempenho econômico e financeiro dos agentes é o processo de recompra dos imóveis por outros mutuários com recursos mais elevados.

No entanto, até o ano de 1980 o BNH não havia cumprido seu objetivo social maior, o de atender prioritariamente as camadas da população de mais baixa renda, pois apenas 35% dos financiamentos habitacionais se destinaram ao mercado de 1 a 5 salários mínimos. Os outros 65% ficaram concentrados nos programas para famílias com renda média e alta. “Sob o prisma social, a política habitacional teve efeito perverso. Concebida para atenuar desigualdades sociais, termina ela por acentuá-la mais ainda, concorrendo para agravar a concentração de renda no país”(Azevedo e Andrade, 1982:129). A mesma avaliação foi expressa por Santos:

(...) o sistema foi incapaz de atender às populações de baixa renda. Com efeito, somente 33,5% das unidades habitacionais financiadas pelo SFH ao longo da existência do BNH foram destinadas à habitação de interesse social e, dado que o valor médio dos financiamentos de interesse social é inferior ao valor médio dos financiamentos para as classes de renda mais elevada, é lícito supor que uma parcela ainda menor do valor total dos financiamentos foi direcionada para os primeiros (Santos, C.,1999:18).

É interessante observar que, em 1982, ano eleitoral, o BNH financia 285.436 unidades residenciais para faixas de renda de 1 a 3 salários mínimos. Este número representa um acréscimo de 44% sobre o ano de 1981. Entretanto, se reduz mais de cinco vezes no ano de 1983, tendo sido financiadas apenas 54.174 unidades (Binotto, 1994:69). O mesmo fato se pode observar com relação aos financiamentos que incluem famílias com renda de até 5 salários mínimos, tendo sido financiadas 555,8 mil unidades em 1982 e reduzindo-se para 181,8 mil, em 1983. A redução foi menos significativa mas diminuiu para 1/3 no ano de 1983 (Santos, C.,1999:17).

Se atentarmos também para a evolução percentual da aplicação dos recursos do banco, por setor, no período de 1980 a 1992 (ver tabela 1), vamos observar que continua um aumento gradativo do setor de saneamento e meio ambiente e um correspondente decréscimo da aplicação de recursos no setor habitação.

Tendo por base a análise de Azevedo (1995:295) citada por Cláudio Hamilton Santos no texto Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998, após a implantação da chamada Nova República, o setor habitacional apresentava como características um baixo

desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, organização nacional dos mutuários e uma expectativa em relação ao novo governo, para solucionar os problemas. Por pressões populares o governo Sarney concede subsídios aos mutuários, o que diminui a inadimplência e aumenta a liquidez a curto prazo do sistema. Por outro lado, isto gerou um “rombo do Fundo de Compensações das Variações Salariais (FCVS), o fundo responsável pela equalização entre as operações ativas e passivas do sistema” (Santos, C. 1999:20). Como segundo impacto ao sistema, é salientado pelo autor, o Plano Cruzado, de 1986, também responsável pelo aumento do rombo do FCVS. “ (...) De acordo com o plano, a partir de março de 1986, as prestações dos mutuários deveriam ser reajustadas pela média dos reajustes dos doze meses imediatamente anteriores. Além disso, deveriam permanecer congeladas pelos doze meses seguintes. Uma vez que a correção monetária continuou a reajustar o passivo do sistema o Plano Cruzado contribuiu com uma parcela significativa do rombo do FCVS” (Santos, C., 1999:20).

A reformulação dos Programas Habitacionais para população de baixa renda, após o fechamento do BNH (1986), no período da Nova república, foi bastante conturbada. Pode-se dizer que além da desarticulação da nova entidade responsável – a CEF -, as instituições federais encarregadas da política habitacional sofrem uma constante transferência entre ministérios.

O Ministério do Interior, ao qual estava subordinado o BNH, foi substituído em 1985 pelo MDU (Ministério de Desenvolvimento Urbano), ao qual passou a estar vinculado o BNH. Em 1987, o MDU é transformado em MHU (Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano), ao qual vinculou-se também a CEF, substituta do BNH. Em 1988, o MHU foi transformado em MBES (Ministério da Habitação e do Bem Estar Social). O MBES foi extinto em 1989: as instituições encarregadas da política de habitação passaram para o âmbito do Ministério do Interior e a CEF para o Ministério da Fazenda. Em 1990, o governo Collor criou o MAS, posteriormente no governo Itamar Franco, Ministério do Bem Estar Social, no qual passou a funcionar a Secretaria Nacional de Habitação (Arretche, 1994:57).

No início da década de 90 é criado o Grupo de Trabalho para Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação, que apontou para a descentralização e regionalização das políticas habitacionais. Também se organizaram outros fóruns de debates que incluíam entidades públicas, como secretarias estaduais de habitação, empresários da construção civil e movimentos populares, com a intenção de elaborar projetos para reformular o Sistema Nacional de Habitação.

Entretanto, “deste processo de formulação de alternativas de gestão não apenas não se tomaram decisões de reforma em direção à descentralização da Política Nacional de Habitação – o que, de resto, não estava no rol de prioridades dos formuladores-, como nenhuma decisão de reforma foi efetivamente tomada” (Arretche, 1998:103).

O que se pode observar, no período que vai da década de 80 aos primeiros anos de 90, é a redução constante dos investimentos na área – ver tabela 1. Como nos diz Sonia Nahas de Carvalho: “(...) A articulação do Executivo Federal com entidades e grupos organizados da sociedade, revela, em realidade, uma aparente “vontade política” de tomar decisões em processo ampliado de participação. E as decisões tomadas não conseguiram reverter o desempenho da política que, mesmo diante do declínio dos investimentos, manteve-se dentro de um perfil de redistribuição regressiva (Carvalho, 1991:54)”.

Tabela 1

Recursos Federais Alocados Nas Áreas De Habitação/Urbanismo e Saneamento/Proteção Ao Meio Ambiente, Consolidados Por Fontes. Brasil- 1980-92 – US\$ - mil

Anos	Habitação/Urbanismo		Saneamento/ Meio Ambiente	
	Total	Índice	Total	Índice
1980	4.783.286	100	311.329	100
1981	3.742.983	78	1.722.387	520
1982	3.937.222	82	1.601.428	483
1983	3.045.766	64	1.138.969	344
1984	1.792.282	37	703.228	212
1985	1.783.926	37	1.347.603	407
1986	1.573.730	33	1.195.149	361
1987	1.720.596	36	1.813.221	547
1988	3.015.316	63	1.628.735	492
1989	1.051.773	22	1.092.462	330
1990	1.071.425	22	1.003.593	303
1991	1.831.897	38	1.191.988	360
1992(1)	1.546.022	32	820.033	247

Fonte: IPEA (1993); NEPP/UNICAMP, 1993

In: NEPP/UNICAMP. Redefinição de Competências Entre Esferas de Governo na Prestação de Serviços Públicos na Área Social. Relatório Final, junho de 1994.

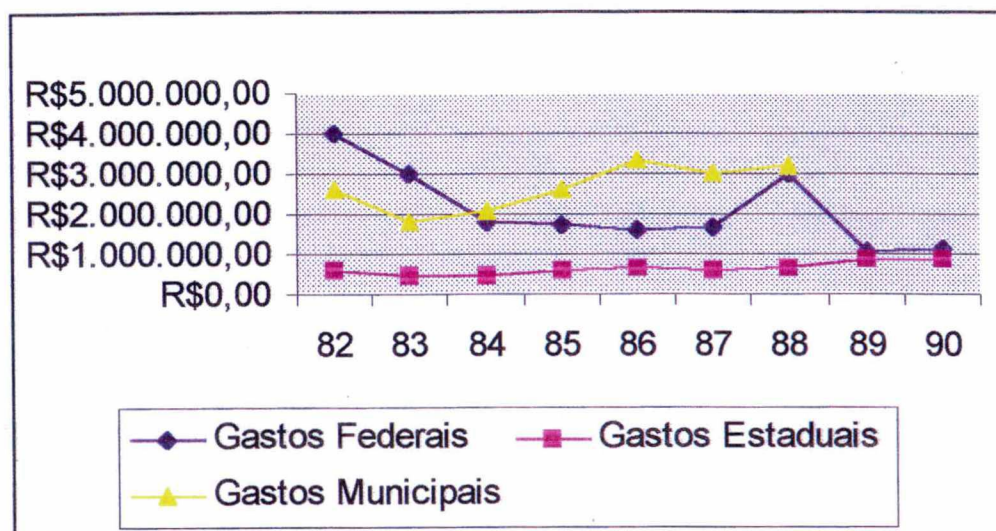
(1) Inclui recursos de Finsocial alocados nos orçamentos dos Ministérios setoriais.

Conforme Marta Arretche (1994:66) a partir dos anos 90, ocorre uma progressiva autonomização das bases de formulação e implantação de políticas habitacionais para baixa renda. A democratização da sociedade, com a conseqüente retomada dos processos eleitorais,

gerou pressões populares sobre os poderes estaduais e municipais e estes passaram a responder a esta demanda e a desenvolver programas com recursos próprios, já a partir de 1984, conforme se pode ver no Gráfico abaixo.

Gráfico 1

Evolução dos Gastos Federais, Estaduais e Municipais em Habitação - 1982-1990



Unidade: em milhares de dólares

Fonte: NEPP/UNICAMP. Redefinição de Competências entre Esferas de Governo na Prestação de Serviços Públicos na Área Social. Relatório Final. Junho de 1994.

Várias foram as formas de enfrentar os problemas habitacionais, desenvolvidas pelos órgãos estaduais e municipais. Dentre elas pode-se citar a urbanização de favelas, execução de obras de infra-estrutura, implantação de serviços públicos, regularização fundiária, oferecimento de lotes urbanizados, assessoria técnica para construção e acompanhamento da execução da obra por engenheiros e, por último, lotes com unidades residenciais.

Ainda no período da Nova República, apesar da crise financeira e institucional, um conjunto de programas habitacionais, de caráter alternativo, destinados à população de até três salários mínimos, foi financiado pelo Orçamento Geral da União. A característica que se destaca destes programas é que oferecem modalidades alternativas aos programas anteriormente oferecidos pelo BNH – lotes com unidades residenciais.

Resumidamente foram eles:

- 1- Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, de 88 a 89.

- 2- Programa Nacional de Apoio às Comunidades – Fala Favela, de 87 a 89, oferecendo recursos para melhorias residenciais e equipamentos comunitários.
- 3- Programa Orçamentário, a partir de 90, para construção de residências nos meios rural e urbano, através das Prefeituras

Durante o governo Collor-Itamar–1991/94 outras medidas no setor habitacional foram tomadas, como a extinção do Ministério do Interior e a criação do PAIH – Plano de Ação Imediata para a Habitação. Este plano não alcança seus objetivos, pois não cumpre prazos estabelecidos; o custo das unidades, em média, tem um valor maior que o previsto; não distribui os recursos de forma regular entre os estados da federação, bem como um volume muito grande de recursos, contratados nos anos 91 e 92, compromete a realização de outras operações, nos anos seguintes. Salienta Santos que, com a posse de Itamar Franco, houve modificações significativas, sob o ponto de vista da gestão e condução das políticas públicas habitacionais, como “a exigência da participação dos conselhos com participação comunitária dos governos locais e uma contrapartida financeira desses últimos aos investimentos da União, o que aumentou o controle social e a transparência da gestão dos programas” (Santos, C., 1999:23).

A partir de 1995 o órgão responsável pela questão urbana passa a ser a Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil. Essa secretaria, avaliando negativamente o desempenho do modelo anterior de política habitacional, propõe novas medidas como focalizar o atendimento nas camadas da população de baixa renda – até 3 salários mínimos, principalmente através da reurbanização de áreas degradadas, construir habitações e expandir redes de infra-estrutura, melhorar o funcionamento do mercado de habitação e dirigir esforços no sentido de procurar atingir também a parcela da população que trabalha no setor informal.

O programa Pró-Moradia, financiado por um fundo gerado a partir de contribuições mensais compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia, o FGTS, e Habitar-Brasil, financiado com recursos do Orçamento geral da União, foram os dois principais programas do governo federal que investiu, aproximadamente, 2 bilhões de dólares no período de 1995 a 1998 (Santos, C., 1999:25).

Ainda pode ser salientado que o governo federal, a partir de 1995, passou a conceder empréstimos diretamente a pessoas físicas, com renda de até 12 salários mínimos.

(...)Tal programa, de acordo com o governo, representa uma importante mudança na estratégia de concessão de financiamentos imobiliários que, no modelo vigente até 1994, eram majoritariamente direcionados às empresas construtoras. O crédito direto ao consumidor, segundo este raciocínio, garantiria maior liberdade de escolha para o cidadão, que poderia optar por uma série de alternativas que vão desde a compra de imóveis prontos novos ou usados (no modelo anterior o financiamento era concedido apenas para a compra de imóveis novos) até a compra de terrenos ou de materiais de construção (Santos, C.,1999:27).

Ainda no entender de Santos, a conjuntura de elevadas taxas de juros não permite um bom desempenho do mercado habitacional e o alcance dos programas voltados à população de baixa renda são limitados, não contribuindo, assim, para a diminuição significativa do déficit habitacional brasileiro.

Os estudos sobre o déficit habitacional brasileiro têm gerado valores que variam significativamente de 5,6 milhões de unidades – estimados pela Fundação João Pinheiro (1995)- a 12,7 milhões de unidade, estimadas por Prado e Pelin, citados por Vasconcelos e Cândido Junior (1996:27). Para estes autores as diferenças resultam de Prado e Pelin terem considerado as moradias inadequadas como parte do déficit habitacional.

Conforme se depreende da tabela abaixo, e tendo também por base as interpretações de Prado e Pelin, do déficit habitacional brasileiro, 56,9% corresponde a moradias deficientes, consideradas como aquelas que não possuem rede de água e esgoto.

Tabela 2

Déficit Habitacional no Brasil – 1992
Por Região e Tipo de Déficit – Em Milhares

Região	Nº de famílias	Déficit MD	Déficit MC	Déficit MP	Total
Nordeste	10.347	3.973	712	1.812	6.497
Sudeste	18.192	1.523	1.053	675	3.251
Sul	6.486	898	394	184	1.476
Centro-Oeste	2.476	603	149	268	1.020
Norte	1.201	252	139	108	499
BRASIL	38.972	7.249	2.447	3.047	12.743

Fonte: Dados primários baseados no PNUD – 1988 (IBGE) e no Anuário Estatístico; elaborados por Prado, E.S. e Pelin E.R.

Notas: MD= Moradias deficientes- MC= Moradias conjuntas- MP= Moradias precárias.
Esta tabela foi extraída de Vasconcelos e Cândido Junior (1996:8)

Assim sendo, a discrepância dos números referida acima, desaparece, como afirmaram Vasconcelos e Cândido Junior. Entretanto, os estudos efetuados por Prado e Pelin têm a grande vantagem de mostrar que as propostas de política habitacional não podem deixar de levar em conta as famílias brasileiras que habitam unidades residenciais deficientes, e que

recursos alocados para saneamento destas áreas representam necessidade fundamental quando se fala em programas que procuram equacionar o déficit habitacional brasileiro.

1.4 Políticas Habitacionais no Rio Grande do Sul

As ações do governo estadual voltadas à área social têm início na década de 30, que também está marcada pela centralização do poder na esfera federal e, conseqüentemente, pela redução da autonomia dos Estados. Quanto à habitação popular, ela passa a ser reconhecida como política pública somente a partir da criação da Fundação da Casa Popular que passa a regulamentar esta questão, centralizando decisões e recursos. Entretanto já existiam no Estado outras formas de ação voltadas à habitação popular. Uma era a implantação de núcleos habitacionais pelas empresas, a exemplo da Indústria Rheingantz em Rio Grande e Pelotas, que alugava as moradias para seus operários (primeiro conjunto construído em 1885), e da Abramo Eberle, em Caxias do Sul, sendo neste caso propiciada a compra da casa própria. Outra ação desenvolvida era a implantação de núcleos para operários através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões.

A criação da Fundação Nacional da Casa Popular, em 1946, é que dá início a uma política habitacional no Estado. Os recursos utilizados para esta finalidade eram oriundos dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, tributos esses recolhidos dos próprios trabalhadores.

Em Porto Alegre, em 1946, é criada a Comissão da Casa Popular com a finalidade de estudar a “marginalização social (...). A Comissão da Casa Popular constituiu-se no elo de ligação entre o Estado e a iniciativa privada na consecução da política habitacional, representando na prática concreta o meio através do qual o Estado passa a promover e subsidiar novas oportunidades de investimento ao capital privado” (Pereira, 1982:23).

Em 1947 é criada a Companhia de Materiais Pró-Casa Popular que, em 1948, passa a ser o agente representante da FCP. O capital desta companhia provinha de recursos do município de Porto Alegre e do Estado, na ordem de 50%, e o restante eram capitais privados de bancos, indústrias e companhias de seguro.

Naquela época já eram conhecidos o déficit habitacional e a baixa qualidade das moradias, principalmente em Porto Alegre e Rio Grande.

Entre a população marginal que se encontra nas malocas (favelas) de Porto Alegre, em número de 100 mil, uma percentagem de 30% é constituída de operários industriais e servidores públicos. Essa fixação de uma população economicamente válida em área que apresenta condições anti-sociais de vida se explica pelo déficit habitacional que, em Porto Alegre, é de 20 mil unidades residenciais. Visando a evitar que essa população economicamente válida seja degradada, perdendo inclusive seu status social, o governo do estado estrutura dois projetos de casas populares: o Centro Social nº 1, em Porto Alegre, e o Centro Social nº 2, na cidade portuária de Rio Grande, onde o problema se assemelha ao de Porto Alegre (FEE, 1983:287).

Conforme Luiza Helena Pereira "(...) se por um lado o discurso manifesto salienta a preocupação dos órgãos públicos com a habitação popular e com o problema da "marginalidade social", por outro lado o próprio discurso e a ação real, ou a prática política, atesta a tentativa do estado de desenvolver uma ação de apoio ao desenvolvimento industrial" (Pereira, 1982:24).

No período de 1946-64, foram desenvolvidos três Planos de Habitação pelo governo do Estado. Dois deles são no governo de Leonel Brizola e o outro, um plano trienal, no governo de Ildo Meneghetti. Um dos planos habitacionais do governo Brizola, baseado no Plano Habitacional de Emergência do Governo Federal previa a construção de 4.376 unidades habitacionais, para operários, junto às áreas industriais já existentes ou em áreas destinadas a indústrias. Nestes casos os custos seriam repassados aos compradores sem correção monetária.

Um outro Plano Habitacional, ainda no governo Leonel Brizola, estava dividido em duas propostas e estas já não faziam referência à localização nas proximidades de zonas industriais. A primeira proposta, denominada "Casa Popular", avaliou o déficit habitacional do Rio Grande do Sul, por áreas, em 60 mil unidades e propunha uma ação cooperativa entre União, Estados, Municípios e iniciativa privada. A segunda proposta, cognominada - Plano para Aquisição de Terras e Construção de Casas Populares, previa a construção de casas rurais e populares, por etapas.

É interessante observar que o Plano previa a implantação de núcleos em áreas onde houvesse um fluxo emigratório maior, na tentativa de evitar o êxodo rural em direção aos centros maiores e o "despovoamento" do interior (FEE, 1983:288). Segundo informações da FEE (*opus cit.*) não há registro acerca da execução dessas obras.

O período de 46 a 64 é marcado, então, por duas ordens de ações. Por um lado, as diretrizes habitacionais estavam a cargo da Fundação da Casa Popular, que dava apoio ao desenvolvimento da indústria da construção civil e, por outro lado, continuavam a se desenvolver ações de empresas privadas, que se propunham a construir residências para seus

operários. Ainda em 1946, como exemplo, a Indústria Renner construiu habitações financiadas por uma Cooperativa de Crédito, que captava recursos da poupança de seus próprios operários.

Um novo plano, para combater a deficiência de habitações populares foi criado, para o triênio 64-66, no governo Ildo Meneguetti, prevendo a construção de 23 mil unidades residenciais, para um déficit que já era estimado em 170 mil unidades. Segundo Luiza Helena Pereira, neste Plano Trienal ficou clara a necessidade de ressarcimento dos custos, por parte dos mutuários e, portanto, a política habitacional não estava destinada à população “marginal”.

Imperioso seria estabelecer um critério de atendimento que, fazendo justiça aos chamados marginais, que habitam choupanas ou embaixo de ponte, satisfizessem também àqueles que, mostrando capacidade de trabalho e poupança, vêem-se na impossibilidade de adquirir, por falta de financiamento, uma habitação condigna. Mais ainda: determinados grupos sociais vivem na mais completa miséria e com mínima capacidade de amortização de financiamentos concedidos. O atendimento prioritário e exclusivo a estes grupos transformaria qualquer plano de habitação, que deve ter caráter previdenciário, em plano assistencial sem a menor possibilidade de ressarcimento e reinvestimento das amortizações resultantes das vendas das habitações (FEE, 1983:290).

Este plano previa o pagamento de prestações, no prazo de 10 anos, e eram previstos reajustes conforme o salário mínimo. Pode-se afirmar que era de interesse do Plano Trienal fomentar também o desenvolvimento industrial, especialmente da indústria de materiais de construção e, como consequência, criar novas fontes de empregos.

A partir de 1964, como já salientado no capítulo anterior, há uma redefinição da política habitacional, criando-se um modelo extremamente centralizador de decisões e recursos, com a instituição do Banco Nacional da Habitação a nível Federal e das COHABs que eram companhias mistas, como órgãos responsáveis pela política nos estados. Neste momento, se extingue a Fundação da Casa Popular e qualquer outra instituição intermediária, a exemplo dos IAPs, que permanecem até a conclusão das operações iniciadas, tornando-se os inquilinos mutuários do BNH.

No município de Porto Alegre, o antigo Departamento Municipal da Casa Popular foi reestruturado pela Lei nº 2.902, de 30/12/65, para adequar-se ao novo Sistema Financeiro de Habitação, passando a denominar-se DEMHAB (Departamento Municipal de Habitação). A partir de 1969 tornou-se o DEMAHB o órgão credenciado como agente promotor do Banco Nacional da Habitação, no município de Porto Alegre, para a realização da construção de habitações de interesse social (Pereira, 1982:28).

Em 1970, foi constatado um déficit habitacional da ordem 105.621 residências, para 37 municípios gaúchos e conforme Pereira (1980:227) a projeção para 1978 já seria de 268.746 unidades. Através do sistema PLANHAP, implantado em 1973, que tinha por objetivo reduzir o déficit habitacional das famílias de baixa renda, na faixa de 2 a 6 salários mínimos, a previsão da COHAB era construir 37.030 unidades residenciais no período de 1975/78. Entretanto, ao fim deste período de governo de Sinval Guazzelli haviam sido efetivamente construídas 1612 casas e 12.764 estavam em obras.

Conforme Barbosa (1999:40), no período de 1978/85, incluindo todos os programas da Cohab foram concedidos 66.802 financiamentos habitacionais, muito aquém da cifra estimada ainda para o ano de 1978. O estudo realizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, departamento do RS, em 1976, é esclarecedor:

Em 1976 a Secretaria do Trabalho e Ação Social, que coordena as atividades da COHAB, registra como inexequível o atendimento das faixas abaixo de 2,5 salários mínimos, fato que por si só deixa claro o insucesso da COHAB. Os programas de núcleos residenciais não têm atingido os objetivos propostos, sendo alto o grau de inadimplência dos mutuários, constatando-se ainda a redução cada vez maior na qualidade e dimensão das habitações, cujos custos não devem ultrapassar 500 UPC, valor considerado máximo para a capacidade de amortização da dívida por parte do comprador. (Pereira: 1980:229)

No relatório - Descentralização das Políticas Sociais no RS – Habitação, da FEE, elaborado por Eva Machado Barbosa, é examinado o desempenho do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, no período de 1986 a 1994. Cumpre salientar que a partir de 1986 há um deslocamento dos recursos do setor de habitação para os programas de urbanismo, basicamente obras de infra-estrutura. Como diz o texto de Eva Barbosa:

(...) Para efeito de nossa análise, contudo, acreditamos poder tratar os gastos do Estado com o Programa 57 – Habitação (...) como equivalentes aos realizados pela Cohab-RS na execução dos programas habitacionais. Nossa convicção baseia-se nas seguintes considerações:

- que a política social do Estado do Rio Grande do Sul no setor habitação se deu através do Programa 57, o qual foi executado exclusivamente pela Cohab-RS, para a qual, como entidade supervisionada, a Administração Direta transferia recursos gastos com o Programa;
- que o Estado do Rio Grande do Sul detinha 99,99% das ações da Cohab-RS (todas ordinárias, não havendo ações preferenciais) e, com elas, o mesmo percentual de seu capital social, conforme dados do TC-RS e
- que as principais contas no balanço patrimonial da Companhia se referiam aos financiamentos intermediados por ela, ou seja, no ativo, à conta 'Realizável a Longo Prazo' e, no passivo, à conta Exigível a Longo Prazo (Barbosa, 1999:25-28).

Conforme este trabalho, o percentual médio das despesas públicas, no período 86-94 (centrando a análise nas funções que se dirigem às políticas sociais) na Função Habitação e

Urbanismo, é o mais baixo de todos – 0,6%, enquanto Assistência e Previdência fica com 17,8%, Educação e Cultura 15,9% e Saúde e Saneamento 2,1%. As despesas efetuadas, somente em Habitação, no período citado, diminuem sensivelmente, com exceção dos anos 88/89/90, conforme se vê na Tabela 3, retirada do referido trabalho da FEE

Tabela 3

Participação do Programa Habitação na Função 10 (Habitação e Urbanismo) nas despesas realizadas do setor público do RS- 1986-94

Despesas Realizadas (R\$ 1.000)

Anos	T.Estado	Função 10	Habitação	B/A %	C/A %	C/B %
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
1986	6.586.416	34.902	16.352	0,53	0,25	46,85
1987	5.921.780	15.746	451	0,27	0,01	2,86
1988	4.991.317	41.688	10.885	0,84	0,22	26,11
1989	5.231.880	39.293	14.204	0,75	0,27	36,15
1990	6.153.479	48.395	14.016	0,79	0,23	28,96
1991	5.025.516	14.731	1.051	0,29	0,02	7,13
1992	6.183.934	24.689	1.267	0,40	0,02	5,13
1993	6.067.666	18.346	1.920	0,30	0,03	10,47
1994	6.441.536	48.753	158	0,76	0,002	0,32

Fonte: Balanços Gerais do Estado.

Nota: Valores a preços de dezembro de 1995

(1) Função 10: Habitação e Urbanismo

FEE - 1997

Em termos gerais, em 1986, o Programa Habitação representava 47% das despesas da função Habitação e Urbanismo, descendo para 0,3% em 1994. No período 91-94 a participação média percentual do programa Habitação é de 5,8%.

Na mesma linha de interpretação, quando da análise das políticas habitacionais para o Brasil, se observa a progressiva transferência de recursos do setor habitação para o setor urbanismo.

No período de 86-94, 71% das despesas no setor habitação social foram canalizadas para atividades-meio, quando o Balanço Geral do Estado de 1986, já naquela época, apontava para a insolvência da COHAB. Os outros 29% do total de recursos foram para obras e instalações habitacionais. É interessante observar também que as despesas de capital no

Programa Habitação, efetuadas pelo Estado, a partir de 1990, “são de natureza exclusivamente financeira, seja para a constituição ou aumento de capital da COHAB (...), seja, por exemplo, para o financiamento de suas despesas operacionais” (Barbosa, 1999:16).

Barbosa salienta em sua análise que houve outros gastos estatais em habitação, alguns vinculados ao Instituto de Previdência do Estado, não classificados na Função Habitação e Urbanismo, no ano de 1986, e outros provenientes de convênios com órgãos federais, como a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária, e com o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, que no período de 88/89, construiu 7.000 unidades residenciais, aproximadamente.

A partir de 1990 o desempenho econômico e financeiro da Cohab-RS apresenta resultados negativos. Este fato está associado às altas taxas de inadimplência dos mutuários e aos efeitos da correção monetária sobre as dívidas dos mutuários e também da própria empresa. Em 1985, 46% dos 63,7 mil mutuários estavam em atraso nas suas prestações. Nesse sentido, havia inadimplência também da Cohab junto ao BNH, levando à necessidade de renegociar dívidas e à impossibilidade de contratar novos empréstimos (Barbosa, 1999:30).

Datam de 1987 grandes ocupações de conjuntos habitacionais em Porto Alegre e Região Metropolitana, pois as empreiteiras responsáveis paralisaram as obras em 1986, exigindo reajustes nos contratos em andamento. Os conjuntos invadidos foram no município de Alvorada – 1.328 apartamentos, 712 sobrados e 726 lotes urbanizados; no município de Canoas – 2.666 casas, 96 JKs e 928 apartamentos e, na capital, Porto Alegre – 3.712 apartamentos. Este fato exigiu da Cohab a complementação das obras de infra-estrutura, que estavam inacabadas, em 97% dessas áreas (Barbosa, 1999:31). Com relação à inadimplência dos mutuários a situação se agrava continuamente, apresentando um percentual de apenas 2,24% de mutuários com prestações em dia em 1993, contra 7,06% em 1980. (Barbosa, 1999:33).

A produção de unidades residenciais também experimentou um decréscimo no período mais recente. A Tabela 4, apresentada abaixo, deixa claro que a produção de unidades residenciais pela Cohab decresceu quase 50% no período de 1986-94, se comparada ao período de 1978-85.

Tabela 4

Financiamentos Habitacionais segundo os programas da Cohab-RS – 1978-85 e 86-94

Anos	1978-85	1978-85	1986-94	1986-94
Programas	Número	%	Número	%
Planhap	45.088	67,50	25.584	69,67
Ficam	3.249	4,86	4.925	13,43
Promorar	14.532	21,75	1.708	4,66
Profilurb	3.933	5,89	4.487	12,24
TOTAL	66.802	100,00	36.668	100,00

Fonte: Pareceres dos TC-RS

Tabela extraída de Barbosa, 1999:40

Para um correto dimensionamento da importância da atuação da Cohab-RS é importante verificar o alcance de sua ação no atendimento da demanda habitacional do estado. Para isso é importante comparar o volume da produção de habitações com o déficit habitacional do Estado.

A Tabela 5, obtida no trabalho já referido de Eva Barbosa, apresenta dados estimados pelos próprios técnicos da Cohab-RS, em conjunto com técnicos da Secretaria de Coordenação e Planejamento e do Departamento Municipal de Porto Alegre (Demhab) (Barbosa, 1999:42).

Tabela 5

Demanda, realizações e déficit habitacional da Cohab-RS – 1986-93

Anos e média	Deficit global estimado (unidades habitacionais)	Demanda potencial (1) da Cohab (unidades habitacionais) A	Realizações da Cohab (unidades habitacionais) B	Déficit da Cohab (unidades habitacionais) (C=A-B)	Atendimento à demanda (D=B/A) %
1986	434.026	413.800	1.493	412.307	0,36
1987	445.397	424.641	12.596	412.045	2,97
1988	457.067	435.768	14.986	420.782	3,44
1989	469.003	447.147	829	446.318	0,19
1990	481.331	458.901	3.199	455.782	0,68
1991	493.942	470.924	1.994	468.930	0,42
1992	506.883	483.262	1.533	481.729	0,32
1993	520.163	495.923	118	495.805	0,02
Média	475.977	453.796	-	449.212	1,05

Fonte: TC-RS, 1993, p.408

(1) a clientela potencial da Cohab-RS, no período de 86 a 90, é considerada a parcela da população com renda de 0 a 6 salários mínimos e, a partir de 90 se amplia, passando de 0 a 10 salários mínimos

A análise dos dados, conforme Eva Barbosa:

Assim, a demanda potencial por habitações de baixa renda a ser atendida pela Cohab-RS foi estimada como equivalente a 84,2% do déficit global até 1990 e 95,3% daquele déficit de 1991 a 1993. Em função desses percentuais, que refletem a distribuição de renda da população urbana na sociedade brasileira, a demanda potencial da Cohab-RS esteve sempre, e cada vez mais próxima do déficit global estimado para o Estado. Como mostra a tabela 5, essa demanda passou de 413,8 mil habitações em 1986 para 495,9 mil em 1993, sendo a média calculada para o período de 453,8 mil habitações (Barbosa, 1999:42).

É interessante salientar que, ainda em 1991, como parte do Plano de Ação Imediata para a Habitação, do governo federal, foram financiados no Rio Grande do Sul programas de urbanização e regularização fundiária de favelas, lotes urbanizados e unidades residenciais, para população na faixa de até 12 salários mínimos, beneficiando 30 mil famílias (Carrion, 1991:297). Entretanto, mesmo tendo havido ações na área de habitação popular, com recursos do governo federal, os empreendimentos foram irrisórios perto do déficit habitacional apresentado acima.

Desde 1990 os relatórios do Tribunal de Contas do Estado alertavam para a grave situação da Cohab e, em 1993, foram alienados os bens imóveis da Companhia, dando início a um processo de descapitalização da empresa. Acrescenta-se a isso que, em 1993, pela falta de pagamento à seguradora dos empreendimentos, a própria Cohab ficava responsável por eventuais sinistros, colocando-se em situação financeira ainda pior.

Todo esse acelerado processo de deterioração culminou, como já mencionamos, na extinção da Cohab-RS em 1995, assumindo o Estado todas as dívidas da Companhia e repassando seus encargos, no novo Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, instituído naquele ano, ao Fundo de Desenvolvimento Social. A nova instituição, encarregada de financiar e subsidiar a construção de habitações populares e/ou lotes urbanizados às populações urbanas e rural com renda familiar de até cinco salários mínimos, é administrada pelo também recém instituído Conselho Estadual de Habitação (conforme Lei nº 10.529, de 20-07-95) (Barbosa, 1999:35).

Assim, em 1995, institui-se um novo modelo de política habitacional no Rio Grande do Sul. Esse modelo cria um conjunto de novas fontes financiadoras, amplia as atividades vinculadas ao setor habitacional, como a regularização fundiária e expressa preocupação com a desconcentração dos poderes, descentralização das operações e estímulos a iniciativas não governamentais.

Pela Lei nº 10.529/95 o Governo do Estado declara extinta a Companhia de Habitação do Rio Grande do Sul, passando por uma fase de liquidação que se mantém até hoje. Ainda em 1995 o governo do Estado cria o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social - SEH,

definindo habitação de interesse social como aquela destinada a população com renda de até 5 salários mínimos. Como integrantes do SEH estão o Conselho Estadual de Habitação – órgão central, a Secretaria de Obras Públicas, Saneamento e Habitação – órgão coordenador e a Caixa Econômica Estadual, como agente financeiro. Com relação ao Conselho Estadual de Habitação, ele é composto por representantes do Estado, dos municípios e da sociedade civil.

Este novo modelo de política habitacional, quanto à captação de recursos, inclui como principais fontes a dotação orçamentária específica, receitas dos mutuários da extinta Cohab, contribuições de pessoas físicas e jurídicas de direito público e privado, receita de ajuda e cooperação internacional e de acordos bilaterais entre governos e recursos financeiros, materiais e imóveis provenientes da participação das prefeituras municipais. As prefeituras devem participar com 50% dos recursos que forem aplicados pelo Fundo de Desenvolvimento Social, que foi criado em 1993, pela Lei nº 9.828. No período de 1993 a 1996 foram construídas 6.212 unidades habitacionais dentro do Programa de Habitação, Segurança e Saúde – PHAS, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social.

Com relação à ampliação das ações habitacionais, passam a ser incluídas novas áreas como, por exemplo, a intervenção em cortiços e em habitações coletivas de aluguel, construções em áreas rurais e pesquisas visando o desenvolvimento e aperfeiçoamento de tecnologias, para melhoria da qualidade e diminuição de custos das habitações.

Retomando as observações de Marta Arretche, expostas no capítulo anterior, o Rio Grande do Sul também se classifica no rol dos Estados que tomam a si a tarefa de promover ações no setor habitacional, o que representa a “progressiva autonomização das bases de formulação e implementação da política social de habitação” (Arretche, 1994:66). Em outro texto Arretche faz referências ao Rio Grande do Sul como um dos estados que possui instância colegiada estadual para a distribuição dos recursos do FGTS e que alocou recursos nos anos de 1995, 1996 e 1997. (Arretche, 1998:130). A tabela 6 mostra a utilização desses recursos pelo estado do Rio Grande do Sul e por outros cinco estados da Federação.

Tabela 6

Orçamentos com recursos do FGTS aprovados para alocação pelas instâncias colegiadas – 1995/97

	1995	1995	1996	1996	1997	1997
	Habitação	Urbanismo	Habitação	Urbanismo	Habitação	Urbanismo
RS	52.175,00	103.984,00	52.175,00	91.564,00	25.200,00	120.000,00
PR	44.441,00	45.252,00	21.527,00	100.944,00	24.300,00	132.200,00
SP	222.925,00	127.670,00	222.925,00	316.077,00	92.850,00	414.000,00
BA	27.936,00	62.280,00	47.976,00	114.287,00	55.500,00	149.800,00
PE	10.476,00	36.093,00	33.927,00	88.931,00	39.600,00	116.600,00
CE	25.913,00	38.583,00	44.423,00	77.754,00	43.650,00	101.800,00

Fonte: MPO

Arretche, 1998:130

No entanto, como exposto no Documento: Habitação Popular, da Secretaria Especial da Habitação do Governo do Estado Rio Grande do Sul – SEHAB, 1999, desde 1995 “o Rio Grande do Sul vem atuando basicamente como articulador de Políticas Nacionais”. Dentre os Programas destacam-se o Pró-Moradia, com recursos oriundos do FGTS (já citado neste trabalho nas Políticas Habitacionais Brasileiras) que “propõe apoio ao poder público no desenvolvimento de ações integradas que resultem na melhoria de qualidade de vida da população de menor renda por meio de alternativas habitacionais. Configura empréstimo às Prefeituras Municipais, retornável em 15 anos (a 5% a.a.), com contrapartida mínima de 10%. E o Programa Habitar Brasil, com recursos do Orçamento geral da União, visa o atendimento habitacional de famílias de baixa renda que recebam até três salários mínimos. Pressupõe participação de 40% à exceção dos municípios integrantes do Programa Comunidade Solidária ou em situação de calamidade pública” (SEHAB, 1999).

Em 1999, através da Lei 11.324 foi criada a Secretaria Especial da Habitação, com a função de órgão formulador das políticas públicas habitacionais e gestora do Fundo de Desenvolvimento Social, criado ainda em 1993. No documento citado acima – Habitação Popular – SEHAB, 1999, estão explicitados os objetivos e propósitos da administração estadual 1999/2002, bem como foi estimado um déficit habitacional de 450.000 unidades:

Nossa política habitacional está sendo construída com a premissa de que a gestão se dará a partir de um desenvolvimento social equilibrado. O reconhecimento do direito à habitação como garantia de qualidade de vida e a participação popular são princípios que norteiam a construção de uma política que promova a função social do uso do solo de forma articulada com as demais políticas públicas. (...) Quando falamos em déficit, questionamos o seu suprimento como uma simples equação matemática. A provisão da unidade habitacional ou de uma nova moradia tem como ponto de partida a cidade real com seus cortiços, favelas, áreas de urbanização precária, áreas de risco, áreas insalubres e como tal, é

necessário o investimento em ações que antes de tudo melhorem a habitabilidade do ambiente construído e por vezes consolidado. (...) A partir destes pressupostos estamos construindo projetos para novos empreendimentos habitacionais que deverão ser viabilizados através da gestão compartilhada entre Estado e Município e na interlocução com todos os setores envolvidos com a luta pela moradia (Sehab, 1999).

As diretrizes expostas no texto deixam claro que as ações do Governo do Estado não estarão voltadas somente para a construção de novas habitações mas também para a recuperação e urbanização dos espaços já habitados. Cumpre salientar que o documento é enfático em afirmar que os Programas Habitacionais terão a participação popular desde a elaboração dos projetos até a execução das obras. O Conselho Estadual de Habitação, os Conselhos Municipais, o Orçamento Participativo Estadual e as Conferências de Habitação serão “os canais de participação descentralizados que deverão viabilizar a definição de prioridades, demandas e ações da Política Habitacional do Estado”.

Dentre as propostas para a área habitacional podemos salientar:

- 1- Programa de Lotes Urbanizados: Programa emergencial de lotes urbanizados destinados preferencialmente para a região metropolitana;
- 2- Programa de Moradia Popular: Programa Habitacional com o objetivo de desenvolver um sistema que enfrente o déficit habitacional gaúcho de 450.000 moradias, em etapas anuais, a partir dos recursos destinados pelo Orçamento Participativo, descentralizador, fomentador de um Sistema Local de Habitação e propulsor da economia local para produção de unidades habitacionais para a população excluída;
- 3- Fomento ao Cooperativismo Autogestionário: Programa com Projetos de Assessoria Técnica às Cooperativas Habitacionais existentes e que venham a se formar bem como às Prefeituras.
- 4- Programa de Regularização Fundiária: Programa com o objetivo de garantir e democratizar o acesso à terra urbanizada, aos serviços e equipamentos públicos, equacionando as relações homem/terra e terra/cidade, dando prioridade à permanência da população nos locais ocupados.

Também continuará sendo área de preocupação a busca de novas tecnologias como instrumento de redução de custos da habitação de interesse social e melhoria de sua qualidade, a exemplo da administração anterior.

CAPÍTULO 2

CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE VACARIA

2.1 Histórico do município

Vacaria é um município com uma população estimada, para 1997, de 53.500 habitantes, aproximadamente. Está situada na parte superior do nordeste do Rio Grande do Sul, a 962m acima do nível do mar. A topografia é composta de terrenos ondulados (45%), planos (30%) e montanhosos (25%). A área total do município é de 2033,25 km² e a sede possui 685 km².

Os pioneiros brancos que se instalaram no Planalto, num primeiro momento, foram duramente repelidos pelos índios. Assim mesmo, já em 1752 eram concedidas as primeiras sesmarias na Serra. O fato demonstrava o firme propósito do Governo Português em povoar a região. Contam os historiadores vacarienses que, por volta de 1750, um camponês encontrou uma imagem de Nossa Senhora da Oliveira no meio de um campo recém queimado. Ao redor da pequena capela, que foi construída para a santa, instalam-se as primeiras moradias, dando início ao povoado.

Em 1761 funda-se a vila, vinculada ao distrito de Santo Antonio da Patrulha, e também é criada a Capela Curada de Nossa Senhora da Oliveira, através de portaria eclesiástica. Apesar de ser uma pequena localidade a vila transforma-se em centro de uma grande região.

Somente em 1850 Vacaria torna-se município, pela lei nº 185, de 22 de Outubro, baixada pelo Presidente da Província Riograndense. O desligamento de Vacaria do município de Santo Antonio da Patrulha, extremamente distante e de difícil acesso, foi fundamental para o seu desenvolvimento. Intensificou-se então a comunicação com a capital da província, facilitada pela construção da estrada do Portão do Cahy, via Picada Feliz. A estrada era de interesse do governo do estado para a maior integração das áreas Sudoeste-Norte. No período de 1857 a 1877 Vacaria volta a ser distrito de Santo Antonio da Patrulha e também de Lagoa Vermelha, e somente em 1878 é restaurado definitivamente o governo municipal.

A pecuária foi a atividade predominante de Vacaria desde o seu povoamento até a década de 1940. No período de 1940 a 1950 uma nova atividade empresarial se instala: a da

exploração da madeira. As centenas de serrarias do período iniciam uma verdadeira devastação da floresta natural de araucárias.

Em 1950, por necessidade de construção viária do Tronco Principal Sul – Rio Pelotas ao Rio Saltinho, instala-se em Vacaria o Batalhão Rodoviário. Este vai auxiliar sobremaneira no desenvolvimento do município, em seu comércio e no setor imobiliário, pois o contingente de população aumentou significativamente. Posteriormente, tendo saído o Batalhão Rodoviário, assume o seu posto o 1º Batalhão Ferroviário que constrói a ponte ferroviária sobre o Rio Pelotas. No entendimento do Professor Ademar Rodrigues Lopes “a inclusão de Vacaria no Tronco Principal Sul - TPS do país foi uma opção economicamente correta em função das dificuldades topográficas do Sul do país, colaborando inclusive para a integração nacional e internacional, exemplo disso é a Rota do Mercosul que será feita pelo TPS abrangendo o trecho Uruguaiana (RS) e Pinhalzinho (PR) que passa por Vacaria” (Lopes, 1995).

O crescimento do município se acelera nas décadas de 40 e 50. Entretanto, a partir de 1960, começam a esgotar-se as reservas de madeira e as serrarias reduzem-se em número e em atividade. Acrescentam-se dois outros fatores importantes para a desaceleração do crescimento de Vacaria e sua conseqüente estagnação econômica, que foram a retirada do Batalhão Rodoviário e Ferroviário, pois foram concluídas as obras, e houve a abertura da Estrada Federal BR101, no litoral, que passa a ser a principal ligação do Estado com o Norte do país.

Portanto, a década de 60 viu Vacaria entrar em um processo de recessão. Um contingente expressivo de pessoas se dirigiu para outras cidades, aumentou o número de desempregados e o comércio diminuiu sensivelmente. A pecuária volta a ser, então, a principal atividade econômica do município nos anos 60 e 70.

2.2 Políticas Públicas de Desenvolvimento

Nos relatos da história de Vacaria, reunidos no livro Raízes de Vacaria I, conta o irmão Jacob José Parmagnani que em 1932 o então prefeito da cidade, Ernesto Satyro Dorneles solicitou ao irmão Lassalista Teodoro Luiz, botânico de renome internacional à época, que elaborasse um Projeto de Desenvolvimento do município. Em um encontro posterior, reunindo políticos oriundos de diversas organizações e o Prefeito, foi apresentado

um diagnóstico do município e os primeiros passos necessários para iniciar o planejamento de curto, médio e longo prazo.

Transcrevo abaixo o resultado desta reunião, conforme o livro. Acrescento que esta passagem não está registrada nas páginas dedicadas às lendas de Vacaria.

Após a reunião, ao receber do Irmão Teodoro o relatório inspirador de projetos, o Prefeito perguntou-lhe:

“- Mas, Irmão Teodoro, isso exige muito trabalho?”

“- Mas está claro, senhor Prefeito...”

E ele

“- Então, caro irmão, nada feito...”

E ficou por isso mesmo.

Vacaria se mantém, pois, em um processo de depressão econômica durante toda a década de 60 e 70, depois de ter experimentado um processo de desenvolvimento econômico significativo, com a exploração da madeira e as obras federais, descritas acima.

2.2.1 A cultura da maçã

No ano de 1969 o governo federal inicia um política de incentivos fiscais, concede financiamentos a longo prazo, através do BNDES, e lança o Plano Nacional da Maçã. Esta política visava diminuir a importação do produto para o Brasil que se classificava em 5º lugar no ranking mundial de importadores.

Se o incentivo fiscal apontou para uma nova oportunidade de investimentos, não se pode generalizar imaginando que todos os pomares implantados por empresários sejam fruto de favores governamentais. O incentivo apenas sinalizou o novo negócio e posteriormente o governo teve um papel importante pelo aporte de recursos a longo prazo, através do sistema BNDES.

Quando os incentivos fiscais foram suspensos em 1983, o Rio Grande do Sul tinha uma área cultivada estimada em 3.800 ha, representando 45% da área atual (Sozo, 1991).

Sem contar ainda com a política do governo federal, já se desenvolvia no Município de Veranópolis um polo produtor de maçã que se expande para os municípios da serra gaúcha. A região apresentava clima e solo propícios ao cultivo de frutas de clima temperado. A produção em Vacaria tem início em pequena escala, realizada por pequenos produtores e com recursos próprios.

É preciso salientar que no início da década de 70 Vacaria passa por uma transformação política, tendo sido eleito o primeiro governo das oposições ao regime militar, vigente na época.

Conforme relato do ex Prefeito Marcos Palombini, cargo exercido de 1973 a 1976, sua eleição está baseada em uma reação à depressão econômica, vivida por Vacaria. Ainda antes das eleições de 1972, Marcos Palombini lidera um movimento para fundação de uma cooperativa de produtores de leite – COOVAL, sendo a primeira indústria que se instala no município, neste período de depressão econômica. Logo no início de seu mandato, com ajuda de sua assessoria na área econômica, que desenvolve estudos com vistas ao desenvolvimento do município, o Prefeito passa a incentivar a produção de maçã. Conta Palombini em seu relato que, em 1973, convence alguns empresários vacarienses a dar início ao plantio. Os primeiros contatos para assistência técnica na área foram feitos com empresários franceses que estavam iniciando sua produção em Fraiburgo, Santa Catarina. Estes empresários também se instalaram em Vacaria, criando a Mudelândia, grande empresa produtora de maçã que até hoje permanece no município.

Em 1977 surge a AGAPOMI, Associação Gaúcha dos Produtores de Maçã, com o objetivo de defender os interesses dos produtores. A política federal de incentivos se estende de 1969 a 1983, período no qual grandes pomares são implantados em Vacaria representando, entretanto, apenas 25% da área plantada em 1991. Portanto, o grande crescimento do cultivo da maçã ocorre após 1983. No período de 1986 a 1991 há um incremento de 166% de terras novas dedicadas a este cultivo.

Assim sendo instala-se um novo ciclo econômico no município, a partir de 1980, que gera empregos na proporção de 80 para 1, comparando com a pecuária extensiva. A partir da década de 80 dirigem-se para Vacaria produtores estrangeiros da França, da Argentina, da Áustria e da Itália. Considerando todas as regiões produtoras de maçã do Rio Grande do Sul, em 1991 Vacaria já detinha 51% da área plantada, conforme se observa na Tabela 7.

Tabela 7

Área plantada com maçã em Vacaria e no Estado – 1986 e 1991

Variedades/Região	Plantios até 1986		Plantios até 1991		% de cresc.
	ha	% part.	ha	% part.	
Total do Estado	4.840	100	8.285	100	71
Vacaria	1.601	33	4.261	51	166
Restante Estado	3.239	67	4.024	49	24

Fonte: Estudo sobre a cultura da maçã no Rio Grande do Sul e perspectivas de crescimento. José Sozo, 1991

Conforme dados da AGAPOMI Vacaria se mantém em primeiro lugar no Rio Grande do Sul em área plantada e produção (ver Tabela 8).

Tabela 8

Evolução da cultura da maçã no Rio Grande do Sul – área em ha e produção em toneladas

Ano	Area RS	Area Vac.	%Vac/RS	Prod. RS	Prod. Vac.	% Vac/RS
1987	5.583	2.125	38	45.000	23.500	52
1988	6.327	2.707	43	88.000	35.000	40
1989	7.559	3.596	48	102.000	43.500	43
1990	7.911	3.889	49	93.750	39.200	42
1991	8.285	4.261	51	85.276	35.500	42
1992	8.773	4.453	51	130.000	65.700	51
1993	8.913	4.564	51	177.087	90.939	51
1994	9.067	4.689	52	188.891	103.644	55
1995	9.410	4.257	45	192.533	105.199	55
1996	9.858	4.551	46	235.121	124.987	53
1997	10.772	4.853	45	270.954	136.456	50
1998	11.442	5.049	44	317.069	160.039	50

Fonte; AGAPOMI –2000

Quanto à capacidade de estocagem, do total de capacidade de câmaras frias do Rio Grande do Sul – 192.045 ton, Vacaria detém 63% desta capacidade - 121.550 ton, representando 45% do investimento nacional na área (Kurmann, 1999). A partir de 1995 há um declínio percentual na participação do município em relação à área plantada no Estado. Contudo, mantém o índice maior de 50% da produção, em função da alta tecnologia utilizada. Vale a pena salientar que no período de 95 a 98 houve aumento da área cultivada e produção em Vacaria, mas também outros municípios aumentam sua participação na produção, em relação ao Estado.

Comparativamente ao Brasil pode-se observar o crescimento em área cultivada do Rio Grande do Sul e Santa Catarina (ver Tabela 9). Entretanto, nos últimos 10 anos o Rio Grande do Sul cresce em participação percentual em relação à produção brasileira, de 24% em 1987

para 39,1% em 1998 e Santa Catarina decresce a participação de 55% em 1987 para 51,5%. Conforme Kurmann, os pólos produtores em Santa Catarina não possuem grandes possibilidades de expansão, pois em Fraiburgo já não existe disponibilidade de terras e São Joaquim e região, devido à topografia, não propicia pomares de médio e grande porte. Acrescenta-se ainda que os Estados do Paraná e São Paulo diminuem sua área cultivada, com reduções de 30% e 40%, respectivamente. Assim, o RS deverá manter a performance de crescimento registrada nos últimos 10 anos (Kurmann, 1999).

Tabela 9

Maçã – Área Cultivada – Brasil e Estados mais importantes. 1987-1998 – em ha

Ano	SC	%	RS	%	PR	%	SP	%	Brasil
87/88	12.223	55,4	4.450	24,7	3.000	13,6	1.400	6,3	22.073
88/89	12.803	56,2	6.240	27,4	2.678	11,8	1.056	4,6	22.777
90/91	13.483	53,2	7.994	31,6	2.850	11,3	1.000	3,9	25.327
91/92	13.634	53,2	8.490	33,1	2.500	9,8	1.000	3,9	25.624
92/93	14.000	53,4	8.800	33,5	2.433	9,3	1.000	3,8	26.233
93/94	14.000	53,4	8.938	34,1	2.278	8,7	1.000	3,8	26.216
94/95	15.176	54,3	9.410	35,8	1.961	7,5	620	2,4	26.236
95/96	15.176	55,1	9.858	35,7	1.918	7,0	620	2,2	27.572
96/97	14.528	51,9	10.772	38,4	2.196	7,8	540	1,9	28.036
97/98	15.034	51,5	11.442	39,2	2.196	7,5	540	1,8	29.212

Fonte: AGAPOMI - 2000

Com relação ao consumo da maçã o Brasil passa de 2,31 kg/hab em 1985 para 5,21 kg/hab em 1998, representando um crescimento de 122,24%.

O percentual de maçã exportada pelo Brasil, comparativamente à produção, ainda é pequeno, não ultrapassando 8% do total, no melhor ano – 1992, baixando para 3,1% em 1997 e 1,5% em 1998. Conforme Sozo as exportações brasileiras apresentam flutuação, principalmente devido às oscilações de preço no mercado internacional e à qualidade da safra.

No trabalho desenvolvido por Ademar Kurmann são apresentados os principais problemas do setor. Entre eles se destaca a competitividade:

Os números apresentados revelam que após o Plano Real, a participação da maçã importada cresceu muito sobre o consumo doméstico. No triênio 95/96/97, 29,2% da demanda foi atendida por produto estrangeiro, representado uma média de 230.031 ton/ano, enquanto no triênio 92/93/94 a participação do produto estrangeiro era de 12,7%, representado uma média de 62.962 ton/ano. Isto representa um crescimento de 130% na oferta de maçã importada (...) Tanto pelo aumento da demanda, quanto pela substituição das importações, há espaço para crescer. Basta enfrentar o desafio da competitividade (...). Com a internacionalização da economia e o aumento da competição, o setor corre o risco de perder a competitividade caso não continue investindo e na direção certa (Kurmann, 1999).

Também é salientada, no referido trabalho, a questão da tributação e as condições injustas de competição:

- 1) com relação às outras frutas, maçãs e peras são as únicas frutas que pagam ICMS sobre as vendas interestaduais. É injusto, pois os produtores disputam o mercado com os produtores das outras frutas. É um caso flagrante de injustiça tributária e discriminação;
- 2) o setor arca com uma carga tributária, na fase de produção, incompatível com a globalização dos mercados. O produtor estrangeiro chega às fronteiras do país sem carregar este fardo e paga somente os tributos relativos à comercialização (Kurmann, 1999).

A comercialização da maçã efetua-se durante todo o ano, porém, à época da colheita, há uma oferta maior que a procura e a entrada do produto argentino e chileno auxilia no rebaixamento do preço do produto.

Considera, ainda, Kurmann que para cada hectare de macieira são gerados 1,1 empregos diretos (permanentes e temporários) e de 1,5 a 2,0 empregos indiretos. A maçã, como cultura perene, exige trato ao longo dos 365 dias do ano. Durante os meses de abril a julho efetua-se a poda, em agosto o replantio, em setembro a quebra da dormência, de outubro a dezembro o raleio manual e de 20 de janeiro até o final de abril, a colheita.

O processo de verticalização é fundamental para os produtores de maçã. Já em 1991 o peso da área dos produtores verticalizados (com câmaras frias e equipamentos de classificação e embalagem) no Rio Grande do Sul, é bastante significativo – 62,1% da área cultivada. Conforme Sozo este processo “apresenta tendência para maior concentração pela necessidade de uso intensivo de capital para a implantação e renovação dos pomares, câmaras frias e equipamentos de classificação”.

Quanto às cooperativas, em 1991, não havia um cadastro “pela falta de informação e oscilação de comportamento de muitos cooperados que dançam ao sabor dos preços de mercado e interesses imediatos, resultando em alto índice de infidelidade na entrega da fruta ao sistema” (Sozo, 1991).

2.2.2 O Distrito Industrial

Em 1973, através da Lei Nº 821, o município fica autorizado a conceder benefícios para estimular o desenvolvimento industrial. A Lei tinha como objetivo, especificado em seu art. 1º, “(...) criar condições para a mão de obra local e assegurar a industrialização do município”. Os benefícios descritos na lei referem-se à doação de área para a instalação de empresas e isenção de tributos por dez anos, para empresas que comprovassem, anualmente, aumentos de produção e pessoal empregado, na ordem de 25% e isenção de 15 anos para indústrias sem similar no município. Esta lei autorizava o poder executivo a adquirir área até 200 ha e liberava a contratação de empréstimo para cumprimento da Lei. Caso a caso, as doações seriam autorizadas pelo poder legislativo.

Conforme Marcos Palombini, então Prefeito de Vacaria, o Distrito Industrial foi criado com a intenção “(...) de mudar a estrutura sócio-econômica do município(...)” Entrevista nº 1. No mesmo ano de 1973 foi adquirida uma gleba de 100 ha, às margens da BR 166, distante cerca de 15 Km do centro da cidade e, em junho do mesmo ano o poder legislativo autoriza a primeira doação de terreno no Distrito Industrial, através da Lei Nº 827. Revendo os anais da Câmara de Vereadores a maioria das doações de terreno foram concedidas no período de 1973 a 1976.

Inicialmente se instalaram na área 16 indústrias, sendo que, destas, apenas uma lá permanece. Na interpretação do ex Prefeito, idealizador do projeto, “(...) o vacariano não tem a vocação industrial (...)” Entrevista nº 1. Entretanto, com o desenvolvimento da produção da maçã, os empresários desta área iniciaram a aquisição dos prédios das antigas indústrias fechadas, bem como foram recebendo doações do município. A partir de 1983, até 1993, foram feitas oito doações de terreno a indústrias da maçã de médio e grande porte, como a Gala Frigoríficos. Algumas transações foram autorizações de alienação de terrenos de antigos proprietários que encerraram suas atividades industriais. Todas estas leis fazem referência à instalação de Câmaras Frigoríficas.

Portanto, o Distrito Industrial de Vacaria, idealizado para concentrar indústrias, está hoje nas mãos dos produtores de maçã, que ocupam, praticamente, a totalidade do espaço. O Distrito Industrial se tornou a maior concentração de Câmaras Frigoríficas do Estado do Rio Grande do Sul.

É importante lembrar que, ainda em 1973, o município doa 30 ha de terra à Franken Ovos, às margens da BR 285, outra estrada que corta a cidade. fora do Distrito Industrial. Através de decreto, o poder executivo transforma a gleba referida já de propriedade do município, em área pertencente ao Distrito Industrial. Ali se instala uma grande unidade de avicultura. Hoje, Vacaria é o único município gaúcho a exportar ovos para outros estados do Brasil.

Em 1985, ainda alicerçado na Lei Nº 821 de 1973, o município adquiriu mais 30 ha de terra, distando aproximadamente 25 Km do centro da cidade. com o objetivo de atrair outras indústrias. Esta nova gleba passa a denominar-se Distrito Industrial II. Mas, somente em 1994, é doado um terreno de 15.000 m² à Yoshio Shiokava. destinado à instalação de depósitos para beneficiamento e armazenagem de batata semente e outros hortigranjeiros. Conforme o ex-prefeito Marcos Palombini “(...) o faturamento da batata semente, hoje, é uma vez e meia o faturamento de toda a pecuária do município de Vacaria (...)”. Entrevista nº 1.

Nesta nova área também se instala, em 1996, a TECNOVIN, unidade industrial concentradora de suco de maçã e outras frutas.

2.2.3 Outras Políticas Públicas

A Universidade de Caxias do Sul, no ano de 1993, desenvolve um projeto de apoio à fruticultura, criando o Curso de Tecnólogo em Fruticultura de Clima Temperado, a ser desenvolvido em seu Campus de Vacaria. O projeto visava qualificar mão de obra para o setor. O curso formou duas turmas, em 1996 e 1997.

Paralelamente ao desenvolvimento do cultivo da maçã e outras frutas de clima temperado que despontam na economia, há 67 anos instalou-se em Vacaria a Estação de Pesquisa e Produção, órgão da Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária – FEPAGRO. Em diversas áreas, bovinos de corte, bovinos de leite, ovinos e forrageiras foram desenvolvidas pesquisas com vistas ao desenvolvimento dos Campos de Cima da Serra. Em muitos momentos, juntamente com os Sindicatos Rurais, projetos novos foram introduzidos como o Programa de Desenvolvimento da Ovinocultura, iniciado em 1983 e que se estende até nossos dias, melhoramentos da raça bovina, introdução de novas variedades de gramíneas e leguminosas bem como programas visando o melhoramento do solo e correta adubação. Em 1981 foi introduzido o plantio de eucalipto para formação de bosques, cortinas de proteção de

animais e produção de palanques, tramas e lenha. Em 1977 foram construídos açudes para o estudo de piscicultura na região, em convênio com a PUC-RS.

É importante salientar ainda outras instituições de apoio ao desenvolvimento da região de Vacaria como a EMATER e a EMBRAPA.

2.3 Indicadores sócio-econômicos

A grande maioria dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul são de pequeno porte populacional: 62% deles tem até 10.000 habitantes. O município de Vacaria pertence ao grupo de cidades que tem de 25 a 100.000 habitantes, e que representam 11,7% do quadro geral do Estado. Apenas 22,48% possuem uma população de 10 a 25.000 habitantes e um reduzido grupo de 13 municípios tem uma população acima de 100.000 habitantes, representando 3,5% do total do Estado.

A população de Vacaria cresceu 0,25% ao ano no período de 1970 a 80 e se manteve praticamente a mesma de 1980 a 96 (Ver tabela 10). É importante levar em conta, para verificar o real crescimento populacional do município, no período de 80 a 91, as emancipações ocorridas, o que resultaria em um crescimento de 0,89% ao ano de 1980 a 91 e 1,02% de 91 a 97, caso Vacaria não tivesse perdido a população dos distritos emancipados.

Tabela 10

Crescimento da população de Vacaria – 1970-1997

Ano	População	População dos Dist. Emancipados	Crescimento popul. ao mantidos os distritos
1970	57.107	-	-
1980	58.563	-	70-80 0.25% a.a
1991	58.610	5.718 – Ipê	80-91 0.89% a.a
1996	58.534	3.054 - Campestre	91-96 1.02% a.a
1997	53.555(1)	2.684 – M. Capões 2.835 – M. Alegre	-

Fonte: 70/80/91 – Censo demográfico IBGE

96 – Contagem da população - IBG E

(1) – Estimativa com a perda dos Distritos + 1.02% a.a

De uma população total de 58.610 habitantes em 1991, Vacaria perde, em 1995, 3.054 pessoas, com a emancipação de Campestre e, a partir de Janeiro de 1997, 2684 pessoas com a emancipação do distrito de Muitos Capões e 2835 pessoas com o distrito de Monte Alegre dos Campos. Portanto, a população do município de Vacaria no início de 97 é de, aproximadamente, 53.000 pessoas.

Em 1991 havia em Vacaria 3182 pessoas que não residiam no município em 1991, o que significa um pequeno percentual de 5,43% de migrantes. Destes, são significativos os originários de outros municípios do Estado – 75,39% e os oriundos de Santa Catarina – 14,49%. Os outros vieram de São Paulo, Paraná, Mato Grosso, Bahia e Ceará.

A tabela 11 nos mostra o crescimento constante da população urbana em relação à rural, tendência apresentada também pelo Estado que tem 76,6% de moradores em domicílios particulares permanentes urbanos em 1991 e 78,7% em 1996.

O município apresenta um percentual de população urbana um pouco maior que o do Estado em 1991 (77,9% no município e 76,6% no Estado) e mais significativo em 1996, alcançando 82,4% de moradores em domicílios permanentes urbanos, contra 78,7 para o total do Estado.

Com relação ao número médio de pessoas por domicílio se observa que , em Vacaria, cai de 4,47 para o conjunto da população em 1980 para 3,5 em 1996. Com dados obtidos somente para 1991 e 96, relacionados à zona urbana e rural, a tendência mostra-se a mesma, havendo decrescido o número médio de pessoas por domicílio nas duas áreas.

Tabela 11

Domicílios particulares permanentes e número de moradores, por situação de domicílio.

Vacaria – 1980-91-96.

Anos	Vacaria				Mor./ Domic	RS				Mor./ Domic
	Moradores		Domicílios			Moradores		Domicílios		
	Abs	%	Abs	%		Abs	%	Abs	%	
1980										
Urbana			9.293	71,4	-	5.250.940	67,5	1.297.034	70,5	4,04
Rural			3.720	28,6	-	2.522.897	32,5	541.475	29,5	4,66
Total	58.233	100	10.013	100	4,47	7.773.837	100	1.883.509	100	4,23
1991										
Urbana	4.236	77,9	12.201	78,8	3,70	6.996.542	76,6	1.947.647	78,2	3,59
Rural	12.862	22,1	3.276	21,2	3,92	2.138.448	23,4	541.607	21,8	3,95
Total	58.098	100	15.477	100	3,75	9.134.670	100	2.489.254	100	3,67
1996										
Urbana	48.204	82,4	13.903	83,1	3,47	7.581.230	78,7	2.250.318	80	3,36
Rural	10.330	17,6	2.820	16,9	3,66	2.156.452	21,3	562.579	20	3,66
Total	58.534	100	16.723	100	3,50	9.737.682	100	2.812.897	100	3,43
(1)										

Fonte: 1980/91 – IBGE - Censos Demográficos – Famílias e Domicílios

1996 – IBGE – Contagem da população

(1) os dados referem-se à população total e não ao número de moradores por domicílios.

Conforme o Censo Demográfico do IBGE de 1991, o número médio de cômodos por domicílio em Vacaria era de 6,03, o que significa um leve aumento em relação a 1980 – 5,75. Comparando com o Estado, em 1991 – 5,68 cômodos por domicílio, temos um número levemente maior.

A condição de ocupação das moradias, nos anos de 80 e 91 (ver Tabela 12), apresenta para Vacaria percentuais um pouco menores que o Estado no item “próprios”. Em 1980 os imóveis próprios significavam, em Vacaria 67,9% e o Estado 69,4% e para o ano de 1991 – 70,7% para Vacaria e 73,8% para o Estado. O mesmo se pode dizer quanto ao item “alugado”. Entretanto, com relação a “imóveis cedidos”, o município apresenta índices maiores, 14,8% contra 10,5% do Estado em 1980 e 14,7% contra 10,7% respectivamente, em 1991.

Tabela 12

Condição de ocupação dos domicílios Vacaria e RS – 1980 e1991.

Domicílio	Vacaria				RS			
	1980		1991		1980		1991	
	abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Próprio	8.813	67.9	10.944	70.7	1.270.912	69.4	1.836.418	73.8
Alugado	2.110	16.3	2.187	14.1	348.872	19.0	361.319	14.5
Cedido	1.917	14.8	2.269	14.7	191.837	10.5	267.269	10.7
Outros	139	1.0	77	0.5	19.837	1.1	24.248	1.0
Total	12.979	100	15.477	100	1.831.458	100	2.489.254	100

Fonte: IBGE -Censo Demográfico – 80/91

Em 1996 o IBGE lançou uma publicação com dados sobre as carências sociais dos municípios brasileiros, sendo esta a origem das informações apresentadas abaixo.

Quanto a domicílios com densidade inadequada (índice maior que 1 na divisão de moradores pelo total de cômodos – exclusive cozinha e banheiro), Vacaria apresenta um índice menor que o do Estado, 34,6% para 38,5% e menor também se comparado com outros municípios na mesma faixa populacional que é de 38%. O mesmo acontece quanto a chefes de domicílio com renda de até 1 salário mínimo, dentro da faixa de domicílios com densidade inadequada, que é de 42,2 % em Vacaria para 45,9% no Estado.

Observando a Tabela 13 se vê, mais detalhadamente, a classificação da renda dos chefes de família de Vacaria. Dos 40% de chefes que recebem até um salário mínimo, 16,8 % recebem até ½ salário mínimo.

Tabela 13

Chefes de família, por classes de renda - 1991

Classes de Renda	Chefes de família	%	% acumulado
Até ¼ de SM	571	3,7	3,7
¼ até ½ SM	2.039	13,1	16,8
½ até 1 SM	3.596	23,2	40,0
+ de 1 até 2 SM	3.548	22,8	62,8
+ de 2 SM	5.770	37,2	100

Fonte: IBGE - Dimensões das Carências Sociais - 1991

Ainda com relação à renda da população, o município de Vacaria apresenta desvantagens se comparado com o Estado, que possui 56% de chefes de família na classificação de até 2 salários mínimos.

No ano de 1980, apesar dos números apresentarem o rendimento familiar (e não dos chefes de domicílio) já era expressivo o número de famílias com renda de até 2SM –45%, em Vacaria, conforme se pode ver na Tabela 14.

Tabela 14

Rendimento médio familiar mensal – Vacaria – 1980

Total de famílias		Renda de até 1 SM		+ de 1 a 2 SM		+ de 2 SM	
Abs	%	abs	%	Abs	%	Abs	%
13.839	100	2.705	19,5	3.516	25,4	7.618	55,0

Fonte: IBGE – Censo Demográfico – 1980

Conforme a Caixa Econômica Federal, baseada em dados da RAIS de 1998, o município de Vacaria possui 62,5% da população na faixa de renda de até 2 salários mínimos, de 2 a 5 SM - 23% e de 5 ou mais SM - 14,5%, o que corrobora os dados do IBGE.

Se classificados os chefes de família de Vacaria em 1991, por sexo e renda, observamos que as mulheres têm uma renda média de 1,5 SM enquanto os homens 3,1 SM, conforme o IBGE – Dimensões das Carências Sociais –1991. Observando Caxias do Sul, a divisão por sexo também nos mostra os homens ganhando, em média, o dobro das mulheres.

Com relação a domicílios permanentes urbanos em condições mais precárias, definidos pelo IBGE como aqueles que possuem crianças de 11 a 14 anos analfabetas e/ou chefiados por mulheres com rendimento de até 1SM e/ou esgotamento sanitário inexistente, nem fossa nem vala negra, Vacaria apresenta um percentual expressivo de 23% sobre o total de domicílios com uma, várias ou todas as condições expressas acima. Neste caso o índice do Rio Grande do Sul é maior – 26,3%.

A Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul lançou um trabalho – Índice Social Municipal Ampliado – ISMA, construído a partir de indicadores sociais municipais selecionados, propiciando um conhecimento da realidade sócio-econômica gaúcha, no período de 91 a 96. Este trabalho permite a comparação de posições intermunicípios para quatro blocos de variáveis – Condições de Domicílio e Saneamento,

Educação, Saúde e Renda. Os dados por município e microrregiões são apresentados na Tabela 15. Os índices variam de zero a 1 e os melhores índices são os mais elevados.

Tabela 15

Índice Social Municipal Ampliado – ISMA -91/96

Anos Índices	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Média	Ordem No RS
ISMA geral Vacaria	0,41	0,42	0,43	0,44	0,45	0,47	0,44	233
ISMA-Vacaria Dom.e saneam.	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	109
ISMA-Vacaria Educação	0,59	0,59	0,58	0,58	0,58	0,58	0,58	214
ISMA-Vacaria Saúde	0,20	0,21	0,22	0,23	0,24	0,25	0,22	214
ISMA-Vacaria Renda	0,29	0,33	0,37	0,41	0,45	0,49	0,39	222
ISMA geral Microrregião	0,42	0,43	0,44	0,45	0,45	0,46	0,44	31
ISMA-micror. Dom.e saneam.	0,55	0,55	0,55	0,56	0,56	0,56	0,55	21
ISMA-micror. Educação	0,50	0,51	0,52	0,53	0,54	0,55	0,53	28
ISMA-micror. Saúde	0,24	0,25	0,26	0,28	0,29	0,30	0,27	35
ISMA-micror. Renda	0,40	0,41	0,41	0,42	0,42	0,42	0,41	18

Fonte: Fundação de Economia e Estatística – FEE -2000

Entre os 427 municípios que compõem o Rio Grande do Sul, no período analisado, Vacaria ocupa a ordem 233, com índice 0,44, tabulados os quatro blocos de variáveis em bloco único. A ordem de classificação nº 1 é Porto Alegre, com um índice médio de 0,63 e o pior município, de ordem 427, apresenta para a média do período um índice de 0,23. Vacaria está em uma posição intermediária, tendo evoluído ao longo do período. Entretanto, analisando os dados da microrregião de Vacaria, apesar dos índices serem muito semelhantes aos do município, a região ocupa o 31º lugar dentre as 35 microrregiões existentes.

A pior situação do município pode ser vista nos dados referentes ao bloco saúde individualizado, pois ocupa a classificação 421, com um índice médio de 0,22. A microrregião também apresenta a mesma situação do município, com um índice um pouco maior no bloco – 0,27- mas encontra-se na última classificação quanto à ordem das 35 microrregiões. O município que alcançou a melhor média em saúde apresenta um índice de

0,60 e o pior 0,15. Neste caso Vacaria está entre os 20 municípios pior classificados, destacados no relatório da FEE.

No bloco “Condições de Domicílio e Saneamento” Vacaria tem a sua melhor classificação em relação aos outros municípios, ordem 109 com um índice de 0,56. O melhor índice é de Porto Alegre – 0,93 e a pior índice é de 0,01.

Com referência ao bloco “educação”, Vacaria alcança a classificação de ordem 214 com índice médio de 0,58. A microrregião também apresenta dados próximos aos do município, como no caso dos blocos agregados. Neste bloco sua ordem de classificação é 28, dentre as 35 microrregiões existentes. O maior índice municipal de classificação no bloco educação foi de 0,90 e o pior 0,15. Portanto, neste caso, Vacaria está em uma posição intermediária mas mais próxima do índice maior.

Por último analisamos o bloco renda. Neste, o índice de Vacaria cresce no período de 1991 a 96, apesar da média 0,39 classificar Vacaria na ordem 222, dentre os municípios gaúchos. A melhor média do período é de 0,67, classificada em 1º lugar, e a pior é de 0,16, classificação 427. A microrregião apresenta um índice médio maior que o de Vacaria - 0,41, mantidos praticamente iguais na série 91/96. Mas, se observarmos os últimos dois anos, 95 e 96, Vacaria supera a região. Esta, na ordem de classificação, ocupa a posição 18.

Fazendo uma análise geral vemos Vacaria, preponderantemente, ocupando uma posição dentre os 50% de municípios em piores condições sociais, com exceção do bloco Domicílios e Saneamento. Com relação à microrregião a situação é um pouco pior, ficando entre as 40% microrregiões de piores condições sociais, com exceção do bloco renda.

Considerando o pessoal ocupado, por setor da economia, a Tabela 16, apresentando dados de 1970, 80 e 91, nos mostra um perfil de crescente aumento, na representação percentual entre setores, do setor serviços que passa de 37,5%, em 1970, para 55,5% em 1991. O setor indústria também cresce, mais moderadamente, de 13,9% em 1970 para 21,1 % em 1991. Conseqüentemente, no setor agricultura e pecuária se observa um decréscimo significativo de participação percentual entre os setores, declinando de 48,6% em 1970 para 23,4 em 1991.

Tabela 16

Pessoas ocupadas por setor da economia - 1970, 1980 e 1991.

Setores	1970		1980		1991	
	abs	%	Abs	%	Abs	%
Agricultura e pec.	7.791	48,6	5.597	28,5	5.546	23,4
Industria	2.233	13,9	4.134	19,6	4.991	21,1
Serviços	6.024	37,5	10.503	51,9	13.145	55,5
Total	16.048	100	21.071	100	23.682	100

Fonte: IBGE – Censo Demográfico – Mão de Obra, de 1970, 1980 e 1991

Com relação ao pessoal empregado na área da maçã, classificada no setor agropecuário, as análises do presidente atual da Associação Gaúcha dos Produtores da Maçã, Kurman, apresentadas no item 2, desta parte II do trabalho, na cultura da maçã são gerados 1,1 empregos diretos para cada ha plantado. Considerando que, em 1998, Vacaria possuía 5049 ha com produção de maçã, se teria, então, aproximadamente, 5500 empregados na área.

As informações obtidas junto ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Vacaria, através de seu secretário Sérgio Poletto, confirmam o índice de 1,1 empregos por hectare plantado de maçã. Vacaria possui, hoje, aproximadamente 6.000 empregados no setor da maçã.

No total são 76 produtores, sendo que apenas dois deles possuem, juntos, 1.925 ha plantados. Outras seis empresas, juntas, possuem 1646 ha, perfazendo um total de 3.571 ha. Portanto, oito empresas empregam 605 dos trabalhadores do setor. Ainda conforme Sérgio Poletto, outros 6.000 trabalhadores são empregados, no período de safra, de janeiro a abril.

Na entrevista realizada com o ex prefeito Marcos Palombini, foi salientado que no período de safra faltam trabalhadores em Vacaria para realizar a colheita. Este dado também foi confirmado pelo Sindicato dos Trabalhadores, que informou serem trazidos trabalhadores, principalmente da região do Alto Uruguai e da região de Passo Fundo.

As grandes empresas como a RASIP e SCHIO, possuem alojamentos dentro das áreas de colheita, considerados pelo Sindicato dos Trabalhadores como bem equipados, no que se refere a instalações e serviços de alimentação. Contudo, Sérgio Poletto salientou também que outras empresas oferecem alojamentos de péssima qualidade.

O piso salarial da categoria é de R\$ 187,00, estando em dissídio a partir de 1º de maio. A categoria espera alcançar um salário base de R\$ 205,00.

2.4 Geração de Renda

O Professor Luis Roque Klering no trabalho *Análise do Desempenho dos Municípios do RS em 1993*, dividiu o Rio Grande do Sul em 12 regiões e algumas delas em subregiões. Neste trabalho, Vacaria pertence à região nordeste, junto com outros 22 municípios. Apesar de ser o município mais populoso e o primeiro do PIB na região, é o quarto na classificação do PIB **per capita**, e ocupa a posição 183 na ordem geral do PIB **per capita** do RS. Comparando com todos os municípios gaúchos, Vacaria se coloca no 51º lugar, quanto ao total do PIB, e tem uma participação percentual no RS de apenas 0,387%. Esta participação somada à dos outros municípios da região Nordeste alcança 1,17% da riqueza do RS.

Tabela 17

Participação percentual das regiões no PIB do Estado - 1993

Regiões	PIB
1 – Norte	4,90
2 – Noroeste	4,18
3 – Nordeste	1,17 (Região Vacaria)
4 – Centro Norte	4,16
5 – Centro Nordeste	17,80
6 – Centro Oeste	3,63
7 – Centro Leste	4,37
8 – Leste	41,80 (Região P.Alegre)
9 – Fronteira Oeste	4,46
10 – Centro Sul	5,86
11 – Fronteira Sul do Oeste	1,81
12 – Sul	5,81

Fonte: KLERING, 1994:166.

Os números acima evidenciam que Vacaria pertence à região com o menor PIB do Estado.

Em seu trabalho, Klering refere-se à questão da má distribuição da riqueza entre as diferentes regiões estudadas: “Em termos nominais, o Estado do Rio Grande do Sul evolui no valor total produzido em 1993, atingindo o montante estimado de US\$ 38,6 bilhões, o que representa cerca de US\$ 4.124 para cada gaúcho ou cerca de 8,4% do total nacional, estimado em US\$ 460 bilhões. O estudo apresentado a seguir revela que esta riqueza é muito diversamente distribuída dentro do Estado, havendo áreas que se aproximam dos padrões de países desenvolvidos, ao lado de outras com índices realmente muito insatisfatórios”. (Klering, 1993:149)

Ainda com relação ao Produto Interno Bruto podemos observar o seu comportamento, com mais detalhes, na série obtida através da Fundação de Economia e Estatística –FEE, para os anos de 1980/95/96/97 (Tabela 18). O PIB total do município cresce, em valores absolutos, dos anos 90 para 96 e, em 1997 decresce, quase se igualando a 1990. Em termos relativos, quanto à participação no Estado, há um crescimento de 90 a 95, com um leve declínio em 96, mais acentuado em 97. Este mesmo comportamento se observa para a Região Nordeste, com exceção do valor total do PIB que cresce constantemente.

Dos 23 municípios que compõem a região Nordeste, Vacaria produz em torno de 1/3 do PIB que cresce de 95 para 96 e decresce um pouco em 1997. Mesmo assim se mantém mais alta que em 95. Comparando com a Região seus valores são maiores, nos mesmos anos, e comparando com o Estado, menores. Entretanto, os valores do PIB *per capita* da Região e do Estado crescem constantemente de 95 a 97.

Tabela 18

Evolução do PIB de Vacaria, Região Nordeste e RS – 1980-95-96-97 - em R\$

População		Vacaria	Região Nordeste	Estado
1990	abs	58.057	172.609	9.017.408
%/E		0,6438	1,9142	100
1995	abs	57.995	173.859	9.540.715
%/E		0,6074	1,8233	100
1996	abs	58.534	173.936	9.637.682
%/E		0,6073	1,8047	100
1997	abs	58.584	174.812	9.718.154
Rel		0,5514	1,7988	100
PIB Total		Vacaria	Região Nordeste	Estado
1990	abs			
Rel		0,4284	1,2897	100
1995	abs	300.246.736	751.471.989	52.883.172.555
Rel		0,5678	1,4210	100
1996	abs	328.178.403	830.830.138	59.998.848.274
Rel		0,5470	1,3847	100
1997	abs	299.699.710	916.089.757	68.037.784.270
Rel		0,4405	1,3464	100
PIB Per Capita		Vacaria	Região Nordeste	Estado
1990				
1995		5.181	4.322	5.543
1996		5.607	4.777	6.225
1997		5.593	5.240	7.001
1996		5.607	4.777	6.225
1997		5.593	5.240	7.001

Fonte: FEE - 2000

Na Tabela 19, dados também obtidos da FEE, pode-se ver a participação dos setores do PIB sobre o total do município, da Região e do Estado e sua evolução na série 90/95/96/97.

Em Vacaria, comparando os anos de 90 e 97, altera-se a participação percentual do PIB, por setores, tendo o setor serviços crescido 4,5 pontos percentuais, decrescido o setor agropecuário de 26,9% para 22,2% e praticamente permanecido constante o setor indústria.

Tabela 19

PIB de Vacaria, Região Nordeste e Rio Grande do Sul, por setores – 1990-95-96-97. Em US\$

Setores/anos	Vacaria		Região Nordeste		Rio Grande do Sul	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%
1990						
Agropecuário	-	26,9	-	41,6	-	12,9
Indústria	-	14,7	-	10,2	-	41,4
Serviços	-	58,4	-	48,2	-	45,7
Total	-	100	-	100	-	100
1995						
Agropecuário	111.587.412	37,2	306.009.045	40,7	6.510.096.691	12,3
Indústria	34.278.506	11,4	81.435.539	10,8	21.648.646.254	40,9
Serviços	154.380.818	54,4	364.027.405	48,5	24.724.429.619	46,8
Total	300.246.736	100	751.471.989	100	52.883.072.555	100
1996						
Agropecuário	115.507.674	35,2	316.759.680	38,1	6.738.807.827	11,2
Indústria	38.278.506	11,8	91.666.60	11,0	24.406.462.386	40,7
Serviços	174.106.748	53,0	422.404.398	50,9	28.853.578.608	48,1
Total	328.178.403	100	830.830.138	100	59.998.848.271	100
1997						
Agropecuário	66.472.175	22,2	333.375.544	36,4	7.092.296.903	10,4
Indústria	44.768.426	14,9	106.770.982	11,7	28.428.264.950	41,8
Serviços	188.459.426	62,9	475.942.231	51,9	32.517.222.417	47,8
Total	299.699.710	100	916.089.057	100	68.037.784.270	100

Fonte: PIB Municipal do Rio Grande do Sul – Secretaria de Coordenação e Planejamento FEE - 2000

É importante salientar que a perda do setor agropecuário de Vacaria, comparando os anos de 90 e 97, tanto em termos absolutos como relativos, se deve ao fato da emancipação dos distritos de Muitos Capões e Monte Alegre dos Campos em 1997. Em termos de área plantada com grãos Vacaria perde 50%, aproximadamente. Conseqüentemente, o mesmo acontece com a produção. Em 1995, foram produzidas 87.000 toneladas de grãos e, em 1999, apenas 46.000 toneladas.

O NUTEP, da escola de Administração da UFRGS, apresenta as seguintes informações sobre o desempenho econômico de Vacaria e do Rio Grande do Sul:

Tabela 20

Crescimento percentual do PIB de Vacaria e RS – 89-98/94-98/97-98 - emUS\$

Região	PIB	% Cresc.89-98	% Cresc.94-98	% Cresc.97-98
Vacaria	225.195.708	151,40	54,52	8,64
RS	53.000.000.000	85,37	37,57	8,89

Fonte: NUTEP 1998.

O desempenho econômico de Vacaria, apresentado acima, comparando com o Estado, se apresenta melhor no período 89-98 e 94-98 e o percentual de crescimento se iguala ao do Estado no período 97-98.

Tabela 21

Evolução da ordem de classificação do PIB de Vacaria no Estado – 1982-98.

Ano	1982	1984	1988	1992	1996	1997	1998
Ordem	53	53	62	57	45	44	43

Fone: NUTEP – 1998.

Os dados acima confirmam as análises feitas anteriormente, tendo por base os dados da FEE, quanto ao aumento da participação relativa do PIB de Vacaria sobre o PIB do Estado, na série 90 a 95. Entretanto, as informações da FEE, para os anos de 96 e 97, são de queda relativa quanto à participação do PIB de Vacaria sobre o PIB do Estado, enquanto as informações do NUTEP, disponíveis na Internet, mostram uma melhora na classificação de Vacaria no Estado. Isto pode indicar que outros municípios tiveram também quedas na participação relativa do PIB sobre o Estado, só que provavelmente mais acentuadas, perdendo posições. Assim sendo, mesmo com queda relativa de participação, Vacaria alcança nos anos de 96 e 97 uma classificação melhor em relação ao Estado.

Na Tabela 22, apresentada a seguir, se vê as principais fontes da economia do município em 1995 e 1999.

Tabela 22

Fontes da economia de Vacaria/RS – R\$

Setores	Renda gerada – 95	Renda gerada – 99
Maçã	80.000.000	110.000.000
Transporte Rodoviário	68.000.000	70.000.000
Aposentadorias e Pensões	25.000.000	31.000.000
Grãos	12.129.023	25.000.000
Pecuária de Corte	5.573.760	7.500.000
Madeira Industrial	3.549.820	4.500.000
Avicultura	3.322.800	5.400.000
Floricultura	1.330.000	3.500.000

Fonte: Prefeitura Municipal - 2000

Conforme o estudo de José Aquiles Susin – Colonos da Estrada: uma reflexão sobre os trabalhadores autônomos em transporte de carga da Colônia Italiana do RS, publicado pela Universidade de Caxias do Sul, as atividades que foram líderes da economia até a década de 70, grãos, pecuária de corte e madeira, juntas, representavam menos de 30 % do que representava o transporte rodoviário, em 1995. Comparando com a renda gerada pela produção de maçã, os setores de atividade econômica grãos, pecuária de corte e madeira representavam apenas 25%.

Observando os dados de 1999, vemos um crescimento dos setores grãos, pecuária de corte e madeira, pois representam hoje 50%, aproximadamente, do setor transporte, contra 30% em 1995 e 33%, aproximadamente, do setor maçã, contra 25% em 1995.

Mesmo assim, a produção de maçã no município de Vacaria continua sendo o motor da economia, gerando a maior renda.

CAPÍTULO 3

POLÍTICAS HABITACIONAIS EM VACARIA

3.1 Introdução

Os primeiros Loteamentos Populares desenvolvidos na cidade de Vacaria foram dois núcleos habitacionais da Cohab, que tiveram início em 1967 e cujas obras foram concluídas na administração 1969 -1972. Um deles era composto de 101 unidades habitacionais e o outro de 7 unidades, em locais distintos na cidade. O projeto foi implantado com recursos federais do Banco Nacional da Habitação em convênio com a Prefeitura, que doou o terreno e deu início a algumas obras de infra-estrutura. As habitações foram adquiridas por famílias selecionadas pela Prefeitura, mas assinavam Contratos de Promessa de Compra e Venda com a Cohab, com prazos de 20 ou 25 anos para pagamento, tornando-se mutuários do Sistema Financeiro da Habitação. O núcleo de 101 unidades é um dos casos analisados nesta dissertação.

No primeiro governo municipal das oposições após o golpe de 1964, no período de 1973 a 1976, o Prefeito desenvolveu um projeto de lotes urbanizados com a finalidade de fornecer espaço a famílias com extremas necessidades que lá construíam seus abrigos. Usando as palavras do Prefeito, a Vila Municipal, como foi denominada, “era uma favela organizada para sem tetos, que recebem o lote, em forma de comodato, e constroem seu rancho”. O programa previa a entrega de lotes, sem custos para o morador, com infra-estrutura básica, como rede de água e energia elétrica, e os moradores assinavam um Contrato de Comodato, sem convenção prévia quanto ao prazo de duração. O Loteamento abriga hoje, aproximadamente, 500 famílias. O Contrato estabelecia que os moradores poderiam construir apenas residências de madeira. Com o decorrer dos anos várias construções foram sendo substituídas por alvenaria, perfazendo, atualmente, mais da metade das unidades. A própria Prefeitura, que possui em seus quadros pedreiros e carpinteiros para auxiliar as famílias carentes na construção de suas casas, cede as equipes para a Vila Municipal, mesmo para obras de alvenaria. Este fato gerou a permanência definitiva de muitas famílias. As áreas ocupadas em torno da Escola Estadual Bernardina Padilha, que oferece primeiro grau completo e cursos profissionalizantes, experimentaram um processo de urbanização bastante

acentuado. Os terrenos não foram subdivididos e as construções são de padrão médio, valorizando esta área adjacente ao Colégio, e tornaram-se espaços transacionados no mercado imobiliário ilegal.

Durante a administração de 1983 a 1988, do mesmo Prefeito que criou a Vila Municipal, foi dado início a um Programa de Habitações Populares. Nas palavras do Prefeito: “No nosso segundo mandato, nós resolvemos ampliar esses programas habitacionais e criamos o que se chama Vila Mutirão”. Foram construídas 161 unidades residenciais, no período de duas administrações – 83-92, com recursos próprios do município. Mesmo não cobrindo os valores gastos no empreendimento, foi estabelecida uma mensalidade no valor de 10% do salário mínimo. Os moradores pagariam, a título de aluguel, durante 10 anos. Findo o prazo estipulado a Prefeitura entregaria a escritura do imóvel. Este bairro é o segundo analisado neste trabalho.

Em Dezembro de 1997, o legislativo institui a Lei 1.779, que dispõe sobre a Política Municipal de Habitação, cria o Conselho Municipal de Habitação e Saneamento e o Fundo Municipal de Habitação e Saneamento.

Com relação à Política Municipal de Habitação de Interesse Social, a Lei esclarece que será desenvolvida de forma integrada com os programas do Governo Federal e Estadual, sendo definido como Interesse Social: “habitação destinada à população de baixa renda, moradora em precárias condições de habitabilidade, áreas de risco e a grupo de familiares com faixa de renda individual ou conjunta não superior a cinco salários mínimos”. A exemplo da política instituída pelo Governo do Estado, a Lei permite ao poder público um leque de ações bastante amplo, que compreende: a construção de unidades residenciais; urbanização de favelas ou remoção daquelas implantadas em área de risco; projetos de parcelamento do solo; reformas de habitações; financiamento para aquisição de materiais de construção; construções em regime de mutirão e implementação ou complementação de infra-estrutura e equipamentos urbanos em loteamentos deficientes, com a finalidade de regularizá-los. Quanto aos critérios para inscrição e seleção dos candidatos a Lei é bastante específica, criando uma fórmula para classificação dos inscritos, que leva em conta situação de emprego, renda, número e idade dos filhos dependentes. Cada processo seletivo deveria ser divulgado na imprensa, e a distribuição dos lotes ou imóveis se faria em audiência pública, mediante sorteio. Este ponto merece destaque pois, considerando os casos em que o número de inscritos selecionados seja superior

à oferta do bem, a decisão final não cabe à administração, evitando-se os procedimentos clientelísticos.

Ainda é importante comentar a criação do Conselho Municipal de Habitação, composto de quatro membros do poder público e quatro membros da sociedade civil, com caráter deliberativo e “com a finalidade de assegurar a participação da comunidade na elaboração e implementação de programas na área social no tocante à habitação e saneamento básico, além de direcionar o Fundo Municipal de Habitação e Saneamento”.

Em 1998 surge em Vacaria um movimento de luta pela moradia popular. O processo foi desencadeado pelo Partido dos Trabalhadores, tendo a participação de um grande número de moradores dos núcleos de favelas da cidade. O jornal Correio Vacariense publica, em Maio de 1998, matéria referente a uma plenária realizada pelo grupo, que reivindicava, naquele momento, participar junto à Prefeitura da discussão e encaminhamento dos projetos populares que estavam em andamento, e o cumprimento da lei 1779, referida acima.

Na atual administração – 1997-2000, as ações voltadas à área habitacional são as seguintes:

- a- Construção de um loteamento popular com 101 unidades residenciais destinado, em parte, à remoção de três favelas, uma do Bairro Barcelos com 22 famílias, outra no Bairro Monte Claro com 56 famílias (as duas instaladas à beira de antigas estradas federais) e a terceira, no bairro Kennedy, também composta de 22 famílias, localizadas sobre o leito de uma avenida. As casas são de 30 m², compostas de banheiro, cozinha e uma peça, e os terrenos de 12 x 25 m, perfazendo 300 m². A área escolhida está próxima da favela da Avenida Júlio de Castilhos, no extremo oposto das duas outras áreas a serem removidas. Auxiliados pelo Movimento Pró-Moradia Popular, estes moradores pressionaram o poder público para não saírem de seus Bairros, apesar de tão distantes do centro da cidade quanto o novo loteamento. A Prefeitura, então, decide tomar duas medidas diferentes para solucionar estes dois casos. Para as 22 famílias do Bairro Barcelos o poder público entrega lotes dispersos dentro do próprio Bairro, recebidos como pagamento de devedores de impostos e sobre eles constrói moradias de 30 m², removendo as famílias ainda no primeiro semestre do ano de 1999. Os lotes possuem, em média, 240 m². Com todas as famílias foi assinado um Contrato Particular de Compra e Venda estabelecendo um prazo de 15 anos para o pagamento das unidades habitacionais, com prestações no valor de R\$ 33,19 a serem corrigidas pela equivalência salarial. O Contrato prevê uma carência de 6

meses. Para as 56 famílias do Bairro Monte Claro a Prefeitura adquiriu a área lindeira à favela, também pelo mesmo processo de receber terras por dívida de impostos. A proposta era dotar a área de redes de água e energia elétrica e ajudar os moradores na remoção de suas casas. Tão logo a comunidade soube que a área havia se tornado pública, foi invadida por outras 36 famílias, inviabilizando a retirada de uma parte da favela existente. A solução, ainda não efetivada, será o desvio da estrada para acomodar as famílias restantes. Como as obras não foram concluídas ainda não se estabeleceu a modalidade de pagamento. Assim sendo, para o Loteamento Popular denominado Chácara das Palmeiras, foram removidas apenas as 22 famílias da favela da Avenida Júlio de Castilhos. Cumpre salientar que, para este caso, foi criada outra Lei, para dispensar os favelados das exigências quanto aos critérios de seleção e participação no sorteio. As outras 79 residências foram ocupadas por famílias selecionadas, obedecendo os critérios estabelecidos na Lei 1779, comentada acima. Os novos moradores se estabeleceram em Dezembro de 1999 e assinaram Contratos Particulares de Compra e Venda com a Prefeitura, que prevê um prazo de pagamento de 20 anos, com um valor de prestação de R\$ 32,20, corrigida anualmente pelos mesmos índices da correção do FGTS. O prazo de carência foi de 6 meses e a primeira parcela venceu no mês de Julho do corrente ano.

- b- Construção de um loteamento popular sem unidades residenciais. O terreno foi adquirido pela Prefeitura, e as obras de infra-estrutura para os 96 lotes estão em andamento. As famílias já foram selecionadas e aguardam a conclusão das obras.
- c- Ação de regularização do Loteamento Mutirão, detalhada mais adiante na descrição deste empreendimento – item 3.3 deste trabalho.

Os empreendimentos “a” e “b” obtiveram recursos federais do Programa Pró-Moradia, tendo como agente operador e financeiro a Caixa Econômica Federal. Em 25 de Junho de 1998 a prefeitura assina o Contrato de Financiamento da ordem de R\$ 718.824,59. A contrapartida do município foi de R\$ 79.421,00. O prazo de pagamento é de 15 anos com taxa de juros de 5% ao ano, acrescidas da variação da TR. O fato foi amplamente divulgado na imprensa como atestam as matérias publicadas no Jornal Correio Vacariense, semanário municipal – em 27 de junho e Jornal Pioneiro, órgão de imprensa de Caxias do Sul, de caráter regional – em 12 de Agosto de 1998.

Portanto, vemos que a administração municipal tem buscado responder ao aumento da demanda por moradias para os setores de baixa renda. Daí a necessidade de realizar os dois

estudos de caso selecionados para essa dissertação, de modo a extrair consequências para futuras políticas de habitação popular no município.

3.2 Loteamento Cohab

O processo do loteamento Cohab, em Vacaria, tem início em 1966, quando o então Vice Prefeito Darci Rech, eleito prefeito na gestão seguinte, procura a Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul, com vistas a promover a instalação de um núcleo habitacional na cidade. O encaminhamento e apresentação do Vice Prefeito ao gerente da Cohab, senhor Costela, foi providenciado pelo irmão deste, religioso de uma paróquia da cidade e amigo do senhor Darci. Este fato gerou, conforme as próprias palavras do Vice Prefeito, um acolhimento especial por parte da gerência da Cohab em Porto Alegre. Ainda em 1966 a Câmara de Vereadores autoriza o Poder Executivo, através da Lei n.º 636, de 19 de Outubro, a firmar contrato com a Cohab-RS, mediante escritura particular, para execução do Plano de Habitação do Estado. Em seu artigo primeiro, a lei faz referência a um contrato de participação, em que o município entrega à referida Companhia duas áreas de terra. Em outros artigos a lei estabelece alguns critérios para o contrato a ser celebrado. No artigo segundo, esclarece a obrigatoriedade da participação do município na receita bruta, oriunda da venda das habitações a serem construídas; caberia à Cohab efetuar as vendas e o município se ressarciria do valor das áreas entregues, através de uma quota percentual, provavelmente sobre as receitas dos pagamentos dos mutuários. O artigo quarto, da Lei 636, cria também o Fundo Municipal de Habitação, para o qual reverteriam os impostos municipais sobre as habitações construídas e os recursos da quota percentual, referida acima. Estes recursos deveriam ser reaplicados em habitação popular e equipamentos urbanos, conforme a programação de investimentos do Plano de Habitação do Estado.

Em 3 de Agosto de 1967, dez meses após a assinatura da Lei n.º 636, o Poder Legislativo autoriza o Executivo Municipal a doar terras à Cohab-RS e assinar convênio, resoluções estas que foram aprovadas por unanimidade, conforme ata da reunião da Câmara. A Lei n.º 659 entra em vigor em 18 de Agosto de 1967. Note-se que nesta Lei as cláusulas para doação de terras expressas na lei n.º 636 já não estão mais vinculadas ao retorno financeiro do município, via percentual da receita bruta, nem tampouco se alude ao Fundo

Municipal de Habitação. Entretanto, no artigo segundo da Lei n.º 659, novas cláusulas e condições são estabelecidas, como a obrigatoriedade de ser iniciada a construção dentro de 180 dias, a contar da data de assinatura do Convênio a ser firmado entre Cohab-RS e o Banco Nacional da Habitação, para financiamento das construções; a reversão à municipalidade do terreno doado, no caso de não cumprimento da cláusula anterior; e, por fim, o Prefeito Municipal fica autorizado a conferir à Cohab-RS, poderes para levantar a receita constitutiva do Fundo de Participação dos Municípios, até o limite das obras de infra-estrutura. As escrituras públicas de doação dos terrenos à Cohab são lavradas em 19 de Setembro de 1967 e transcritas no Cartório de Registro de Imóveis de Vacaria, em 18 de Outubro do mesmo ano.

Em 21 de Agosto de 1967, o BNH concede um empréstimo à Cohab-RS, destinando-se à construção de 108 habitações no município de Vacaria.

Com relação ao Convênio mencionado na Lei nº 659, não foi possível a sua localização. Entretanto, o conhecimento de sua existência se dá pelo fato de ser mencionado na cláusula primeira do Contrato de Hipoteca para Empréstimo que entre si realizaram o BNH e a Cohab-RS, em 12 de Setembro de 1969; na cláusula quarta, em que o Contrato é ratificado e em sua última cláusula, onde fica esclarecido que “a Cohab-RS só receberá as parcelas vincendas, previstas no cronograma de desembolso e convencionadas no contrato de financiamento, uma vez que apresente ao BNH certidão comprobatória da inscrição deste Contrato de Hipoteca no cartório de registro de imóveis”.

Na entrevista mantida com o Vice Prefeito Darci Rech, da administração de 1964 a 1968, como já salientado acima gestor do processo de criação do Loteamento Cohab, foi declarado que o Convênio, assinado pela Cohab e o governo municipal de Vacaria, estabelecia que a Prefeitura doaria as áreas, abriria as ruas, forneceria a brita para os alicerces das moradias, abriria os valos para canalização da rede de água e faria a rede de energia elétrica.

Quanto ao período de realização das obras há referência em mais dois documentos:

1-Documento interno da Cohab-RS, encaminhado ao Escritório Regional de Caxias do Sul, em novembro de 1978, onde são solicitadas providências para obtenção do certificado de quitação do antigo INPS, fazendo alusão ao período de Agosto de 1967 a Maio de 1968, quando a empresa Billes e Ritter, então já falida, teria recolhido as obrigações sociais. Ofício de maio de 1979, encaminhado pelo Diretor-Presidente da Cohab-RS ao superintendente do IAPAS em Porto Alegre, solicitando a liberação do Certificado de Regularidade da Obra do

município de Vacaria, executada em fins de 1967, para que se pudesse fazer as escrituras dos imóveis.

Tendo por base os documentos acima pode-se dizer que a construção das habitações tem início ainda em 1967 e, em setembro de 1969, ainda não tinham sido concluídas, conforme o Contrato de Hipoteca realizado entre a Cohab-RS e o BNH, que se refere a “parcelas vincendas” do contrato de empréstimo para execução das obras.

Conforme o Memorial de Descrição das Áreas, obtido junto ao Cartório de Registro de Imóveis, no Loteamento Cohab estava prevista a construção de 108 unidades residenciais, assim divididas:

Área I – 101 casas, sobre uma área de 3,2728 ha, doada pelo município.

Área II - 7 casas, sobre uma área de 2.412,50 m², também doada pelo município.

A área estudada neste trabalho é a área I. Conforme o Projeto Urbanístico do Loteamento, estão assinalados 102 lotes e 101 residências. Um dos lotes aparece com a inscrição “galpão”, onde foi construído um prédio para instalação de pequenas lojas comerciais. Hoje, existe uma construção de alvenaria sobre este lote, bastante deteriorada e, conforme o morador entrevistado nº 4, durante muito tempo foi sede da Associação dos Moradores, da qual ele foi presidente, na década de 80. Esclarece o entrevistado o abandono do local, em função do pouco interesse dos moradores e também por brigas constantes entre as direções que se sucederam no controle da Associação.

Sobre os lotes 5 a 8, da quadra A, foi construído um prédio, pela própria Cohab, para abrigar o Centro Estadual de Bem Estar do Menor – CEBEM. Conforme o Livro de Atas das reuniões da CEBEM, as instalações foram inauguradas em 26 de Maio de 1976. Desde 1980 a entidade está desativada, passando o prédio a abrigar uma creche que funcionou até 1995. No início do corrente ano o Estado cedeu o prédio para o funcionamento de um clube de mães do bairro.

Acrescenta-se a isso a existência de dois lotes vazios. Um deles foi dado, em forma de comodato, à CEBEM, conforme assinalado na lista dos moradores, fornecida pela Cohab, documento este que não apresenta data. O outro lote vazio possuía um casa que foi demolida para dar lugar a uma nova construção, nunca iniciada.

Portanto, das 101 residências propostas, permanecem apenas 95, pois 4 lotes estão ocupados com a antiga CEBEM e dois estão vazios.

Em 22 de fevereiro de 1972 a Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul requereu a inscrição do loteamento, junto ao Cartório de Registro de Imóveis de Vacaria. Foram registrados, como “Plano de Loteamento -Área I” – 7 quadras, totalizando 101 moradias, sendo que uma quadra foi reservada à área verde com previsão de instalação de uma quadra de esportes e um **play-ground**. Nesta quadra está instalada uma pequena praça, com brinquedos infantis, e metade dela é terreno vazio. O registro se efetua em 17 de maio de 1972.

Os prédios, referidos no documento, têm características construtivas distintas. O Projeto Urbanístico descreve 3 tipos de construção:

- a- do tipo denominado de 2/32, com dois dormitórios, foram construídas 56 residências de 32,25 m²;
- b- do tipo denominado 3/43, de 3 dormitórios, foram construídas 33 casas com 43,31 m²;
- c- sob a denominação 4/30-2, sobrado com 4 dormitórios, foram erguidas 12 residências de 60,50m².

Entretanto, é interessante salientar que o Registro do Loteamento faz referência a uma casa especial, construída sobre o lote 1 da quadra C, com 54,99m². Nela foi instalado um Posto Policial.

Observando a planta baixa do loteamento se vê que os lotes têm dimensões diferentes, devido à irregularidade do terreno. Conforme a Certidão do Cartório de Registro de Imóveis, relativa à inscrição do loteamento, já citada acima, o tamanho médio dos lotes é de 250m².

Quanto ao processo de seleção dos mutuários, o então Vice Prefeito Darci Rech informou que a cidade não contava com uma grande necessidade de casas populares, como hoje. Os interessados se inscreviam na Prefeitura e era dada prioridade às famílias com crianças, viúvas inclusive, que apresentavam maior necessidade. A renda não era um indicador prioritário. Esta informação é confirmada por um morador, entrevistado nº 4. Entretanto, este afirmou que era necessário também que o interessado estivesse empregado, para poder arcar com as prestações. A distribuição das moradias se fazia pelo conhecimento pessoal dos administradores com os inscritos, conforme o Prefeito Darci Rech.

A Cohab, que mandava representantes a Vacaria uma vez por semana, para dar encaminhamento aos processos, assinava com os mutuários selecionados um Contrato de Promessa de Compra e Venda. Os prazos de pagamento eram de 20 ou 25 anos. O reajuste das

prestações se fazia pelo Plano de Equivalência Salarial – PES, conforme Resolução 36/69 do Banco Nacional da Habitação.

Os Contratos de Promessa de Compra e Venda eram instrumentos particulares, assinados pelos representantes legais da Companhia, Diretor Presidente e Financeiro, e os promitentes compradores, com firmas reconhecidas em Cartório. A leitura de três destes contratos, datados de 1969, 1970 e 1973, evidenciam diferenciações. O Contrato de 1969 possui os seguintes artigos: descrição do imóvel, preço total, prazo de pagamento, valor e forma de correção das prestações, do saldo devedor e do seguro, casos que dão origem a rescisão contratual – como atraso de três prestações consecutivas, locação ou transferência do imóvel sem conhecimento da Cohab e a hipoteca do imóvel ao Banco Nacional da Habitação – BNH. Este contrato foi assinado com um promitente comprador cujo estado civil era solteiro. No Contrato de 1970, além dos artigos expressos acima, no Contrato com data de 1969, foram acrescentados quatro artigos: 1- proibição de fazer qualquer obra ou modificação no imóvel, sem o conhecimento e concordância da Cohab, 2- obrigatoriedade de manter o imóvel em perfeito estado de segurança e habitabilidade, 3- um artigo denominado Pena Convencional, obrigando o comprador a arcar com custas e honorários de advogado da Cohab, caso a Instituição recorresse a medidas judiciais pela não observância do Contrato e 4- um artigo chamado Declaração, onde o(s) promitente(s) comprador(es) declara(m) expressamente: a) que é (são) casado(s) e não têm nenhuma responsabilidade proveniente de tutela, curatela ou testamentária: b) que não é (são) proprietário(s) nem promitente(s) comprador(es), promitente(s) cessionário(s) de imóvel residencial: c) que se obriga(m) a não alugar, ceder emprestar, prometer vender, alienar, vender ou gravar o imóvel oferecido em garantia, sem expresse consentimento da Promitente Vendedora. Outra diferenciação dos Contratos diz respeito à retirada no Contrato de 1970, da cláusula referente ao direito do promitente comprador de antecipar ou amortizar dívida. O Contrato de 1973 reduz sensivelmente o número de artigos, restringindo-se à descrição do imóvel, valor e prazo de pagamento das prestações e do seguro, e o artigo intitulado Declarações, descrito acima, no Contrato de 1970. Todavia, inclui uma cláusula – Disposições gerais, que diz integrar-se ao Contrato as cláusulas constantes da Escritura Declaratória, que as partes declaram conhecer, aceitar, adotar e se comprometem a cumprir. Em contato com o escritório da Cohab de Porto Alegre, não foi possível localizar este documento, bem como não é do conhecimento de nenhum dos moradores entrevistados.

A Companhia de Habitação do Estado garantia aos mutuários um seguro, originário do BNH, para casos de morte ou invalidez, como também contra danos ao imóvel, provenientes de incêndio, desmoronamento parcial ou total, destelhamento e inundações e alagamentos.

Em 1998, para a elaboração do Projeto de Saúde da Família, da Secretaria Municipal de Saúde, Meio Ambiente e Bem Estar Social, foi realizada uma pesquisa com os moradores da região de Vacaria, onde seria implantada esta rede de atendimento. O Bairro Cohab está incluso na área de abrangência do Programa. Foram pesquisadas, à época, 78 residências deste loteamento. Conforme esta pesquisa, 25,6% dos moradores se apresentaram como habitantes da Vila Cohab há 25 anos ou mais, de 21 a 24 anos 10,3%, de 11 a 20 anos 28,2%, de 6 a 10 anos 18% e com 5 anos ou menos, 17,9%. Isto indica que, em 1973, já estavam instaladas no novo loteamento, aproximadamente, 24 famílias. Este número pode ser maior, mas o dado não pode ser precisado em função de que a própria Cohab realizou diversas transferências de Contrato e informa não possuir estes arquivos, e muitos mutuários, extra-oficialmente, também negociaram suas residências. Em pesquisa junto ao setor de cadastro da Prefeitura, foram encontrados alguns documentos que confirmam estes procedimentos: para uma mesma residência (casa 3 da Quadra B), foram encontrados 5 documentos de transferência, num prazo de 13 anos; um realizado pela Cohab como Cessão e Transferência de Direitos de Contrato de Promessa de Compra e Venda, e outros quatro documentos, posteriores, sem o conhecimento da Companhia. Outra Cessão e Transferência de Direitos foi realizada em 1994, tendo o cedente um contrato do ano de 1977, ainda com saldo devedor a ser pago em 87 prestações, assumidas pelo novo mutuário. É de conhecimento público que todas as transações de venda de imóveis deveriam ser registradas na Prefeitura, porém, só foram localizados os documentos acima expostos.

Em fins de 1977 todas as residências estavam ocupadas, conforme foi relatado pelos próprios moradores. Portanto, é de se supor que restassem poucos devedores em 1999, já que somente não tinham liquidado aqueles moradores que se instalaram por último e que optaram pelo prazo de pagamento de 25 anos. O escritório da Cohab em Porto Alegre informou, no entanto, que apenas 36 famílias haviam liquidado suas dívidas quando do lançamento do Plano de Regularização Fundiária, em 1999. Informou, outrossim, que 34 moradores aderiram ao Plano. Em consequência, ainda existem 25 famílias com contratos em andamento. Do total das 95 unidades habitacionais do Loteamento Cohab, passados 30 anos do início da entrega das casas e 22 anos de sua total ocupação, ainda permaneciam 59 famílias pagando suas

prestações em 1999. A Cohab informou que era procedimento normal da instituição o refinanciamento das dívidas dos mutuários com atraso de muitas prestações, ou o financiamento para novos moradores que compravam propriedades ainda não quitadas. Um destes documentos, denominado Cessão de Transferência de Obrigação de Contrato de Promessa de Compra e Venda, foi assinado em 1994. Os cedentes já eram moradores do Bairro em 1978, conforme pesquisa realizada naquele ano pelos agentes do Centro Estadual do Bem Estar do Menor. Esta pesquisa se encontra arquivada junto aos documentos da extinta CEBEM, reunidos pelo Conselho de Entidades Assistenciais de Vacaria. Mesmo sem a precisão do número de refinanciamentos ou financiamentos novos, realizados pela Cohab no decorrer da existência do Loteamento, o caso do não pagamento das prestações atinge uma certa magnitude, em torno de 1/3 dos mutuários. A Companhia Habitacional do Estado, em 1993, solicita ajuda à Prefeitura Municipal de Vacaria. A informação foi fornecida pela então Diretora do Departamento de Assistência Social da Secretaria da Saúde Meio Ambiente e Bem Estar Social. Os moradores com atraso em suas prestações, aproximadamente 30 na lembrança da Diretora, seriam notificados por carta da Gerência Regional da Cohab. A Prefeitura se comprometia, então, a pôr em contato com a Cohab, via telefone, cada um dos moradores que a procurasse. Apesar de expresso no documento supra citado que o não comparecimento no prazo estipulado de 72 horas, implicaria em ação judicial, com vistas a rescisão contratual e conseqüente retomada do imóvel, a procura por parte dos mutuários foi insignificante, conforme relatou a Diretora responsável.

Conforme reportagem do Correio Vacariense, de 09 de Abril de 1977, naquele ano houve a reconstrução do núcleo. Contam os moradores entrevistados que algumas casas foram reformadas pelo Estado. A necessidade das obras se vincula a dois fatos básicos, aludidos pelos moradores e pelo já então Prefeito Darci Rech. Em primeiro lugar, algumas casas ocupadas apresentavam problemas, como rachaduras causadas por infiltrações, prejudicando, inclusive as aberturas de madeira. Em segundo lugar, e talvez mais importante, as reformas visavam a reconstrução e reequipamento das moradias vazias que haviam sofrido depredações e roubo de suas aberturas, equipamentos de banheiro e cozinha e instalações elétricas e de água, no período de 1969 a 1976. Estes fatos são relatados por todos os entrevistados que viveram no bairro no período citado. Foi salientado, sobremaneira, que os roubos e depredações muitas vezes eram efetuados por moradores ocasionais que invadiam as casas vazias. Somente a partir de 1977 o Estado regulariza o bairro, selecionando novos

mutuários. É importante salientar ainda, tendo por base as entrevistas, que a reforma não foi inteiramente concluída e a firma, contratada por licitação pública, faliu antes da entrega final das obras.

Em 20 de maio de 1977, através da Lei n.º 291, a Câmara Municipal de Vereadores denomina o núcleo Cohab de Vacaria de Vila Samuel Guazzelli Filho. Conforme o jornal Correio Vacariense de 28 de maio de 1977, dia 24 do mesmo mês é inaugurado o Conjunto Habitacional, contando com a presença do então Governador do Estado, Sinval Guazzelli.

Quanto às obras de infra-estrutura do bairro, o loteamento, desde as primeiras casas entregues, possuía redes de água, energia elétrica e iluminação pública, conforme o então Prefeito Darci Rech. Entretanto, dois dos primeiros moradores, que se transferiram para o Bairro em 1969, afirmam ter permanecido mais de um ano sem energia elétrica, pela não conclusão das obras. Quanto à pavimentação, somente em 1999 foram iniciadas as obras em algumas ruas, executadas pelo poder público municipal.

Em 1999 a administração do atual governador Olívio Dutra inicia um processo de regularização fundiária para mutuários da Cohab. O processo desencadeado conta com duas fases. Na primeira, terminada em Maio do corrente ano, foi comunicado a todos os mutuários com saldo devedor e cujas prestação não ultrapassasse R\$ 25,00, que poderiam liquidar suas dívidas e ficar livres de eventuais ações de despejo. A quitação poderia ser feita com o pagamento de cinco vezes o valor da prestação. Os mutuários do Loteamento Cohab de Vacaria, que preenchiam as condições, também receberam o referido documento. Conforme informações da própria Cohab, 34 mutuários aderiram ao Plano. Para alguns moradores isto significou uma espécie de perdão da dívida, principalmente para aqueles com contratos mais recentes. Este foi o caso de um dos entrevistados, para quem faltava ainda 120 prestações para liquidação efetiva de sua dívida. Esta proposta de regularização fundiária está inserida como diretriz para a elaboração da Política Habitacional no Rio Grande do Sul, conforme documento aprovado em 21 de Novembro de 1999, na Primeira Conferência Estadual da Habitação, realizada em Porto Alegre nesta mesma data. Um segundo momento deste processo se refere às escrituras. Em primeiro lugar serão atendidos aqueles que ainda estavam pagando no início de 1999 e liquidaram suas dívidas com o Plano de Regularização Fundiária e, em segundo lugar, aqueles que já terminaram de pagar os seus débitos mas não são os primeiros moradores da habitação. Estes deverão providenciar a regularização de seus contratos, ditos particulares ou de gaveta, se foram firmados até 25-10-96, junto à Cohab-RS.

Este Processo de Regularização Fundiária foi divulgado e discutido com a comunidade do bairro Cohab-Vacaria, contando com a presença de representantes do governo do Estado, em reunião realizada em fins de 1999.

Abaixo são apresentados os dados da pesquisa efetuada pela autora.

Número de famílias: 95

Número de moradores: 313

Número médio de pessoas por domicílio: 3,3

Na Tabela 23 as famílias foram classificadas por intervalos de renda.

Tabela 23

Famílias por classes de renda – Loteamento Cohab

Classes de renda	N.º de famílias	%
Menos de 1 SM	0	0
1 Sal. Mínimos	1	4,2
+ de 1 até 3 SM	4	16,7
+ de 3 até 5 SM	8	33,3
+ de 5 SM	11	45,8
Total	24	100

Fonte: Pesquisa da autora - 2000

A Tabela 24 apresenta as pessoas empregadas por setores da economia. Alguns dos setores foram desdobrados e a classificação incluiu a categoria aposentados para melhor identificar a origem da renda dos moradores.

Tabela 24

Pessoas empregadas por setor de atividade e aposentados – Loteamento Cohab

Setor de atividade	Números absolutos	%
Indústria (exclusive maçã)	06	13,6
Aposentados e Pensionistas	12	27,3
Autônomos, biscateiros e diaristas (1)	06	13,6
Domésticas e faxineiras	03	6,8
Setor público	08	18,2
Indústria da maçã	05	11,4
Prest. de serviços e Comérc.	04	9,1
Total	44	100

(1) Pedreiro, construtor, pintor, cerqueiro, costureira, revendedor de produtos por catálogo, etc.

Fonte: Pesquisa da autora – 2000

As tabelas 25 e 26, a seguir, apresentam a classificação dos moradores por sexo e idade e o tempo de residência das famílias no loteamento.

Tabela 25

População por sexo e idade – Loteamento Cohab – em %

Idade / Sexo	Homens	Mulheres	Total
0 a 6 anos	2,4	23,7	12,7
7 a 14 anos	19,5	2,6	11,4
15 a 18 anos	4,9	7,9	6,3
19 a 25 anos	12,2	13,1	12,7
26 a 40 anos	22,2	15,9	18,9
41 a 60 anos	26,8	23,7	25,3
Mais de 60 anos	12,2	13,1	12,7
Total	100	100	100

Fonte: pesquisa da autora

Tabela 26

Famílias por tempo de moradia – Loteamento Cohab

Tempo de moradia	%
25 anos ou mais	25,0
21 a 24 anos	16,7
11 a 20 anos	29,2
6 a 10 anos	12,5
5 anos ou menos	16,6
Total	100

Fonte: pesquisa da autora

3.3 Loteamento Mutirão

A proposta municipal de construção de casas populares, em Vacaria, é oriunda da Segunda administração do Prefeito Marcos Palombini, no período de 1983 a 1988. O núcleo era destinado a famílias com recursos financeiros suficientes para terminar a construção de suas casas, pois eram entregues semi-acabadas, como também, os contemplados, precisavam ter renda para pagar uma mensalidade ao município, viabilizando o empreendimento.

Conforme foi declarado em entrevista com Marcos Palombini:

(...) a nossa idéia era fazer como Iris Rezende estava fazendo lá em Goiás, aqueles projetos que tiveram um destaque, como o Carneiro, o ex-Prefeito de Lages, fez os projetos Mutirão, projetos que tiveram um destaque muito grande na imprensa, onde a própria população, em forma de mutirão, construía sua casa. Mas, nós aqui tentamos fazer e chegamos à conclusão que haveria muito desperdício de material, porque a população não está preparada... bem... nós achamos melhor o município fazer e só ter a colaboração do morador. A responsabilidade da construção, para sair uma obra bem feita, seria do município. Então adquirimos aquela área, loteamos e iniciamos as construções. Só que nós entregávamos as casas semi-acabadas, sem divisões internas, só havia o banheiro, água encanada, com janelas sem vidros e a luz elétrica até o contador. O resto ele tinha que botar por conta dele para ele ter uma participação. E começou a funcionar muito bem e foi um belíssimo projeto.

A primeira notícia do Projeto Mutirão aparece no jornal Correio Vacariense em 24 de Abril de 1984, informação esta que foi prestada pelo então Vice Prefeito Ernesto Manhart Filho.

Em 20 de Novembro de 1984 é aprovada pela Câmara de Vereadores e sancionada pelo Prefeito, em 10 de Dezembro, a Lei nº 1103/PP/84 que regulamenta a criação e implantação de Projeto Habitacional.

A finalidade do projeto, conforme art. 2 da Lei, era a construção de unidades habitacionais autônomas, destinadas exclusivamente para uso residencial uni-familiar, sob o regime de inquilinato, às famílias de baixa renda familiar mensal. Baixa renda foi expresso na Lei como sendo rendimentos não superiores a dois salários mínimos regionais.

Como afirmou o então Prefeito Marcos Palombini, neste primeiro momento a Lei contém artigos, visando esclarecer a participação dos moradores na construção das casas. Entretanto, o plano é reformulado, ficando a participação restrita aos acabamentos da moradia. No seu artigo 11 a Lei já mencionava o fato da entrega das moradias semi-acabadas, entendidas como “construção das paredes externas com tijolo à vista, externa e internamente, piso de tijolo ou concreto, telhado com telhas tipo francês de barro, sem forro, beiral completo, instalações de água e esgoto sanitário, rede de iluminação pública, energia elétrica

até a entrada do contador, banheiro completo e cozinha somente as paredes divisórias, também com tijolos à vista, esquadrias sem vidros.”

A ocupação das moradias se faria em forma de inquilinato e após o pagamento de 120 aluguéis mensais, consecutivos, com um valor correspondendo a 10% do salário mínimo, o inquilino adquiriria o direito à propriedade da residência.

São salientadas na Lei as condições em que haveria devolução automática da unidade habitacional ao Município, sem direito a ressarcimento de despesas, benfeitorias inclusive, referentes aos casos de atraso de pagamento de 3 parcelas consecutivas, depredação, perturbação da ordem, utilização indevida, abandono, transferência de locação ou sublocação parcial. Se o morador atrasasse os aluguéis por desemprego comprovado, caberia à Comissão Pró-Mutirão, grupo criado pelo executivo, sustar a retomada do imóvel.

As despesas para execução da Lei foram cobertas por dotação própria do município.

Uma área de terra de 10 hectares foi adquirida em 1985, sobre a qual se iniciaram as construções das 25 primeiras casas. Em Junho do mesmo ano começaram a ser entregues aos moradores. Durante o governo Marcos Palombini foram construídas 84 moradias, distribuídas ao longo dos anos de 1985 a 1988. No exercício do governo seguinte – 1989 a 1992, o Prefeito Ernesto Manhart Filho (Vice Prefeito da administração anterior) dá seguimento ao programa, construindo mais 78 casas, totalizando 162. Apesar do processo de seleção das últimas 30 unidades, ter sido efetuado até o fim do mandato do Prefeito Manhart – 1992, as últimas construções foram entregues aos moradores em 1993 a 1994, já na terceira administração de Marcos Palombini. Na segunda fase do loteamento houve o aporte de recursos federais. Em reportagem sobre a administração municipal o jornal Correio Vacariense de 21 de Outubro de 1988 faz referência à construção de 120 casas através do Projeto Mutirão. O mesmo órgão da imprensa no dia 18 de Outubro de 1991 refere-se a 30 novas unidades, que estariam sendo construídas. As entrevistas concedidas pelos prefeitos confirmam que o núcleo habitacional foi construído em blocos, conforme os recursos disponíveis.

A planta baixa do Loteamento Mutirão indica que as primeiras 80 unidades habitacionais, construídas na parte mais plana do terreno, estão em lotes padronizados de 262,50 m² – Quadras C, D, E e F. Pela irregularidade do terreno, os lotes das Quadras G, H, I, J, K e L são de tamanho mais reduzido, possuindo em média 200m². Os quarteirões A e B são área institucional e verde, assim como parte das Quadras H, I e J. Salienta-se que estes

espaços são de uso difícil, por serem barrancos e depressões naturais. É importante registrar que este empreendimento não obedeceu aos requisitos exigidos pela Lei Municipal de Loteamentos, tendo permanecido irregular até 1999.

As unidades habitacionais foram todas construídas no mesmo padrão e tamanho, com 39,30 m² e de tijolo à vista. No total foram erguidas 162 residências do tipo padrão. Dentro dos limites da área do Loteamento foram liberados mais 3 lotes – Quadra G, lotes 1, 19 e 20, no ano de 1998, e autorizada a construção de moradias fora do padrão convencional. Anteriormente ao início das obras já estava instalada uma família, em uma casa de madeira, no limite Norte da área – Quadra C, lote 1, que lá permanece. Nos fundos de dois lotes, com casas do tipo padrão, foram construídas mais duas moradias, uma de alvenaria – Quadra E, lote 25 e outra de madeira – Quadra J, lote 7. Apesar de constar na planta, sobre os lotes 1 da Quadra J e lote 17 da Quadra L, não foram erguidas construções. Portanto, no total, são 166 unidades habitacionais.

Quanto à infra-estrutura, os primeiros moradores, ainda do ano de 1985, salientaram que durante dois anos obtinham água de um poço que, com a ajuda de uma bomba, movimentava água para seis caixas, colocadas em ponto alto do loteamento, e delas se distribuía para as casas através de mangueiras. Somente após este tempo chegou a água tratada da Companhia Riograndense de Saneamento. Salienta-se que as redes foram feitas conforme iam sendo erguidas as casas. Com relação à energia elétrica o mesmo ocorreu mas, neste caso, há divergências de opinião. Para alguns moradores foram apenas 3 meses sem energia e outros estimam a falta por dois anos. Nos anos seguintes foram implantadas a rede de iluminação pública e, em 1999, as ruas principais foram asfaltadas.

O Bairro conta com uma escola Municipal e um Posto de Saúde que iniciaram suas atividades em 1999.

O processo de seleção dos moradores era realizado por uma Comissão, nomeada pelo prefeito, a mesma já salientada no parágrafo que examina a Lei que criou o Projeto Mutirão. Quanto aos critérios para inscrição a Lei estabelece em seu artigo 3:

- 01- Residirem no perímetro urbano da sede do município há mais de dois anos;
- 02- Não serem proprietários e nem o terem sido nos últimos cinco anos;
- 03- Serem empregados urbanos ou de empresas rurais;
- 04- Perceberem remuneração mensal fixa ou proventos de aposentadorias, respeitado o limite de dois salários mínimos regionais;

- 05- Possuírem filhos ou dependentes, cujas despesas com vestuário, alimentação e escolaridade sejam de exclusiva obrigação do candidato;
- 06- Não serem portadores de moléstias infecto-contagiosas ou distúrbios mentais;
- 07- Antecedentes policiais (certidão de folha corrida do órgão policial local)

Parágrafo único – Não aceitar-se-á a inscrição de candidato reconhecidamente alcoólatra.

É importante salientar que foram realizadas em torno de 600 inscrições para o Projeto Mutirão, ao longo dos anos de 1985 a 1988, que ainda se encontram arquivadas no Departamento de Assistência Social. Em reportagem publicada pelo jornal Correio Vacariense, em 21 de Outubro de 1988, já citada, há referência a 700 inscrições.

Conforme iam sendo entregues as unidades residenciais os inquilinos assinavam um Termo de Compromisso. Nele estavam expressas as obrigações dos inquilinos, bem como as proibições a que estavam submetidos. Estas cláusulas são cópia de alguns artigos da Lei que criou o Programa. Inclusive, o documento finaliza dizendo que os moradores devem cumprir com todas as disposições da Lei nº 1103 de 10 de dezembro de 1984. Tais cláusulas são semelhantes a alguns dos artigos do Contrato de Promessa de Compra e Venda que a Cohab assinava com os seus mutuários, onde também ficavam claras as mesmas obrigações, como o pagamento de mensalidades por prazo fixo e o valor das prestações, e as proibições como transferências, sublocação, benfeitorias sem o conhecimento da Instituição e má conservação, entre outros.

Em 1998, um ano antes da implantação da Escola e do Posto de Saúde municipais, limítrofes ao Bairro Mutirão, a Secretaria da Saúde realizou uma pesquisa com os moradores do Bairro, que há vários anos vinham solicitando ao poder público municipal a instalação destes equipamentos sociais.

As 162 unidades habitacionais foram sendo ocupadas ao longo dos anos de 1985 a 1994, período de três administrações. Das 147 famílias entrevistadas, 17% estavam estabelecidas no Loteamento, há mais de 10 anos, 55,8% de 5 a 9 anos, 17,7% de 3 a 4 anos, 6,1% de 1 a 2 anos e 3,4 % há menos de 1 ano. Como as últimas casas foram entregues pela administração em 1994, um percentual 9,5% das famílias entraram no Loteamento após esta data. As transferências entre moradores se concretizaram, a maior parte das vezes, sem o conhecimento do poder público.

Pelo fato da autora ter participado da administração municipal, nos anos 1991 e 1992 e no período de janeiro de 1997 e Abril de 1998, como Coordenadora do Departamento de

Assistência Social, as descrições que seguem são fruto dessa experiência. Depois da troca concretizada alguns novos inquilinos – aqueles que adquiriam residências com rede de água e energia elétrica desligadas, procuravam o Departamento de Assistência da Prefeitura, na tentativa de regularizar a sua situação. Em todos esses casos o interesse estava no abastecimento de água e luz de suas residências, visto que a Companhia de Saneamento e a Companhia de Energia Elétrica do Município haviam estabelecido um acordo com a Prefeitura, só efetuando religações, nas áreas públicas, com autorização expressa do Departamento de Assistência Social. Nos casos em que não havia problemas de abastecimento de água, ou energia elétrica, o poder público não era procurado.

A orientação dada a estas famílias era de que precisavam, em primeiro lugar, possuir o cadastro para solicitação de moradia. Este era preenchido tão logo o morador trouxesse os documentos do conjunto da família. Esta ficha sócio-econômica era estudada e, preenchendo as condições expressas na Lei – receber até dois salários mínimos de renda familiar mensal, ser morador do município no mínimo há dois anos, possuir filhos e não ser proprietário de outro imóvel, a transferência era efetivada. Neste período de 17 meses em que coordenei o Departamento não eram solicitados comprovantes de saúde, apesar da Lei exigir. Houve alguns casos em que moradores, ainda legalizados, compareciam à Assistência, acompanhados dos novos inquilinos, antes de efetivar a troca. O interesse maior era demonstrado pelo futuro morador que, normalmente, dizia pretender pagar as benfeitorias realizadas na unidade residencial e esperava a garantia de estar realizando um negócio legal. Aos solicitantes era informado que, conforme a lei do Projeto Mutirão, artigo 9, a transferência de locação era motivo legal para devolução automática da unidade habitacional ao município, sem direito a qualquer ressarcimento de despesas, inclusive investimentos ou retenção de benfeitorias. As alegações dos que realizavam transferências era exatamente a de que não admitiam perder o que haviam gasto, em alguns anos, em suas moradias. Não podendo o poder público realizar oficialmente a transação, gerava-se um impasse. Todos os casos atendidos, neste período, voltaram ao conhecimento da Assistência já como transferência efetuada, extra-legalmente, e transformavam-se nos casos descritos anteriormente.

Com relação aos pagamentos de benfeitorias, quando o valor era nomeado pelos novos inquilinos, era sempre superior às obras realizadas, caracterizando a venda da moradia.

A orientação da administração, para efetivar as trocas, estava baseada na decisão de que o poder público não iria realizar despejos. Se o morador preenchesse as condições da Lei, permanecia cumprido o objetivo mais geral do projeto de moradias populares, o de atender a demanda social de famílias de baixa renda.

Quanto aos motivos das transferências, apresentados pelos moradores, entre os mais comuns, incluía-se mudança de cidade, a procura de emprego, retorno à casa dos pais, por falecimento dos genitores, e desentendimentos, com agressões, entre vizinhos, impossibilitando a permanência de um deles.

Através da lei nº 1.883, de 09 de Agosto de 1999, o núcleo habitacional Mutirão passa a denominar-se bairro São José.

Em 1999 a Prefeitura dá início ao processo de regularização do loteamento, valendo-se do Projeto More Legal. Este Projeto é um Provimento da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que é uma instrução ou determinação administrativa que orienta procedimentos internos dos Tribunais e os registros públicos. Este projeto foi revisto em fins de 1999, face às alterações estabelecidas na Lei Federal de desapropriações e nas Leis de Registros Públicos, dando origem ao Projeto More Legal II. Conforme a Corregedoria Geral de Justiça, a finalidade do instrumento jurídico/administrativo é “estabelecer regras simplificadas para regularização de loteamentos, desmembramentos e fracionamentos de imóveis urbanos ou urbanizados, com consequente legalização do exercício da posse de registro imobiliário naquelas situações consolidadas.” O Projeto entende como prioridade legalizar os imóveis para seus proprietários, em áreas de interesse social. Conforme documento da Secretaria Especial de Habitação do Rio Grande do Sul, o Projeto:

Aplica-se a situações habitacionais consolidadas, definidas como aquelas em que o prazo de ocupação da área, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários, dentre outras situações peculiares, indiquem a irreversibilidade da posse titulada que induza a domínio. O referido provimento significa uma nova tentativa de reconhecer a existência dessas situações habitacionais consolidadas, facilitando procedimentos e simplificando as regras de urbanização das áreas. Esta medida pode ser aproveitada por todos os Municípios, aplicando-se a loteamentos executados clandestinamente pela iniciativa privada ou pelo próprio poder público. (Souza, 1999)

Assim sendo, baseado neste Provimento Nº 39/95-CGJ, como já salientado, revisto em 1999, o departamento Jurídico da Prefeitura, requereu ao Juiz de Vacaria que determinasse ao Cartório de Registro de Imóveis da cidade, o parcelamento e individualização dos lotes do

Projeto Mutirão. O despacho judicial foi favorável e, no início deste ano, os registros foram efetuados.

O poder público municipal espera, ainda no decorrer do ano de 2000, entregar as escrituras aos moradores que concluíram o pagamento das 120 prestações. Conforme informações do procurador do município, José Aderbal Duarte, até maio deste ano 20 famílias finalizaram os contratos, liquidando suas dívidas.

Este processo de regularização beneficiará também aquelas famílias em atraso com os pagamentos, pois possibilita que atualizem suas dívidas. Quanto aos moradores novos, com pouco tempo de residência no loteamento, cada caso será estudado individualmente. Também merecerão estudos especiais os casos dos moradores que desejem antecipar suas prestações para obter a escritura; para assim proceder será necessário encaminhar pedido de autorização à Câmara de Vereadores.

Em fins de 1998, foi realizado um levantamento, junto à tesouraria do Município, para acompanhamento das prestações pagas pelas famílias moradoras do núcleo. Apesar dos dados serem incompletos tem-se um panorama amplo da situação de pagamento dos inquilinos. Havia no cadastro 155 famílias registradas. Destas, 7 haviam terminado de pagar as 120 prestações, 41 estavam pagando regularmente, 8 nunca haviam pago, 2 fichas estavam em branco e 97 haviam interrompido o pagamento. É significativo este último número – 62,5 %, das 155 famílias cadastradas, que interromperam o pagamento. Destas 97, 35 haviam pago menos de 10 prestações, sendo que a data de entrada mais atualizada na época era de 1996. Estas informações, cruzadas com a pesquisa direta com os moradores, realizada pela autora neste ano, mostram percentuais diferenciados, como se vê nas Tabelas 27 e 28.

Tabela 27

Situação de pagamento dos moradores do Bairro Mutirão

Levantamento Cadastral - 1998

Classificação	Abs	%
Pagam regularmente	41	26,5
Já concluíram	7	4,5
Interromperam pagamento	97	62,5
Nunca pagaram	8	5,2
Registros em branco	2	1,3
Total	155	100

Fonte: Prefeitura Municipal - 2000

Tabela 28

Situação de pagamento dos moradores do Bairro Mutirão – 2000

Classificação	%
Pagam regularmente	12,1
Já concluíram	6,1
Interromperam pagamento	81,8
Total	100

Fonte : Pesquisa da autora

Observa-se que os casos de inadimplência aumentaram de 67,7% (somados os que interromperam com os que nunca pagaram) para 81,8%. O contrário ocorre com os que estão pagando regularmente, que alcançaram um percentual de 26,5% em 1998, tendo reduzido a menos da metade – 12,1%, em 2000.

A comparação dos dois levantamentos é interessante, na medida em que mostra que as famílias inadimplentes não procuraram esconder sua situação de fato, quando indagados sobre o pagamento de suas prestações.

Ainda com base na pesquisa, nas 33 famílias entrevistadas, foram encontradas 147 pessoas. Considerando 166 residências ocupadas, o bairro possui, aproximadamente, 739 moradores. O número médio de pessoas por domicílio é de 4,45.

Abaixo são apresentados os dados da pesquisa efetuada pela autora. Na tabela 29 as famílias foram classificadas por intervalos de renda.

Tabela 29

Famílias por classe de renda – Loteamento Mutirão

Classes de renda	Nº de famílias	%
Menos de 1 SM	01	3,0
1 Salário Mínimo	02	6,1
Mais de 1 até 3 SM	21	63,7
Mais de 3 SM até 5 SM	08	24,2
Mais de 5 SM	01	3,0
Total	33	100

Fonte: Pesquisa da autora – 2000

A tabela 30 apresenta as pessoas empregadas por setores da economia. Alguns dos setores foram desdobrados e a classificação inclui a categoria aposentados para melhor identificar a origem da renda dos moradores.

Tabela 30

Pessoas empregadas por setor de atividade e aposentados – Loteamento Mutirão

Setor	Nº de empregados	%
Indústria (exclusive o setor maçã)	04	5,9
Aposentados e pensionistas	09	13,2
Autônomos, biscateiros e diaristas	30	44,1
Domésticas (inclusive faxineiras)	09	13,2
Setor público	04	5,9
Setor maçã – emprego fixo	03	4,4
Prest. Serviços/Comércio	09	13,2
Total	68	100

Fonte: Pesquisa da autora – 2000

As tabelas 31 e 32 apresentam a classificação dos moradores do Mutirão por sexo e idade e o tempo de residência no bairro.

Tabela 31

População por sexo e idade – Loteamento Mutirão – em %

Idade / sexo	Homens	Mulheres	Total
0 a 6 anos	16,0	22,2	19,1
7 a 14 anos	18,7	16,7	17,7
15 a 18 anos	12,0	13,9	12,9
19 a 25 anos	8,0	11,1	9,5
26 a 40 anos	20,0	19,4	19,7
41 a 60 anos	20,0	13,9	17,0
Mais de 60 anos	5,3	2,8	4,1
Total	100	100	100

Fonte: pesquisa da autora – 2000

Tabela 32

Famílias por tempo de moradia – Loteamento Mutirão

Tempo de moradia	%
10 anos ou mais	36,4
5 a 9 anos	45,6
3 a 4 anos	6,0
1 a 2 anos	6,0
Menos de 1 ano	6,0
Total	100

Fonte: pesquisa da autora - 2000

CAPÍTULO 4

ANÁLISE DOS EMPREENDIMENTOS

4.1 Origem das Ações

Com relação ao Loteamento Cohab em Vacaria, a ação desenvolvida pela administração municipal está mais associada à facilidade de obtenção de recursos para a área habitacional - pela mesma filiação partidária da elite dirigente de Vacaria e do governo do Estado, acrescida das relações pessoais do administrador público com o governo estadual - do que a uma real necessidade.

Era de conhecimento público, inclusive dos órgãos governamentais, a grande carência habitacional dos centros urbanos ou áreas industriais do país, na qual se baseou toda a política nacional da habitação. Porém, não havia a mesma pressão nas cidades do interior. Mesmo sendo um município pequeno, com vocação agrícola, sem tradição industrial, para Vacaria foram dirigidos recursos federais para a construção de unidades habitacionais. Duas considerações devem ser feitas. Primeiro, não havia uma demanda social para a área habitacional, inclusive o Vice Prefeito à época menciona este fato em entrevista concedida - “não havia tanta necessidade quanto hoje”. Também é da mesma opinião uma das mais antigas moradoras da Vila quando diz - “naquela época cada um tinha um rancho, com certeza uma meia água, não se importavam de vir para a Vila...”. Em segundo lugar, reforçando a tese da pouca demanda, é importante que se diga que é opinião generalizada entre os entrevistados do Bairro que a situação de permanência de casas vazias se estende até 1977, oito anos após a entrega das primeiras unidades -1969. Inclusive em 1976 houve a necessidade de novos investimentos no núcleo, realizados pela própria Cohab, para recuperação das casas que, tendo permanecido vazias, foram depredadas¹.

É somente após a inauguração oficial da Vila Cohab, em 1977, que o núcleo passa a ter moradores mais estáveis. Isto não implica em dizer que cessaram as trocas das moradias, mas deixam de existir casas vazias.

⁽¹⁾ Algumas unidades habitacionais ocupadas também foram alvo de reformas por apresentarem problemas construtivos.

As palavras de quatro entrevistados, moradores do bairro desde 1969, são esclarecedoras.

(...) ali naquele tempo entravam por conta, moravam o tempo que queriam e saíam...não pagavam, iam embora e pronto...roubavam. Numa Vila, para lá (o morador faz referência à Vila Municipal, outro loteamento da Prefeitura, com a doação de terreno em forma de comodato) se viam janelas da Cohab, vasos de banheiro, essas coisas...não tinha ninguém que cuidasse, ficava por conta. Quem queria entrava, morava o tanto que queria (entrevista nº 6).

(...) ele anoitecia e não amanhecia e muitas vezes morava em lugar pior que este aqui. Então era isso que acontecia e as casas ficavam abandonadas, muitas pessoas destruíam...tiravam contador, pias...não tinha quem cuidasse...Aqui em Vacaria teve até escritório da Cohab...mas sempre foi mal cuidado...desde que eu vim para cá (entrevista nº 7).

(...) porque cada um pegou a sua casa e segurou...isso foi depois da reforma...aí arrumou tudo de novo (entrevista nº 4).

(...) e até se saísse a passear, demorasse muito, entrava outro, invadiam, entravam. (entrevista nº 8)

(...) tiravam janela, tiravam pia, destruíam, tiravam encanamento, tiravam os vasos, levavam tudo. O que o pessoal podia destruir, destruíam. Tinha gente que entrava sem consentimento...moravam até quando queriam, quando não queriam, saíam, não pagavam nada...ficava isso aí atirado. Começou a melhorar depois que os militares vieram para cá...os bombeiros...endireitou, e as famílias começaram a comprar e ficar...aí endireitou. Então, a senhora sabe, desde ali (referência da moradora à inauguração do Bairro) para cá, endireitou (entrevista nº 9).

A última citação, além de expressar, de forma semelhante aos outros moradores, o processo inicial de ocupação das residências, esclarece que a regularização começou a se efetuar após a reconstrução do núcleo e com a compra de casas por famílias da Brigada Militar. O Prefeito relata em sua entrevista que ofereceu à Brigada Militar em torno de 25 unidades habitacionais. O fato só reforça a tese da pouca demanda existente.

São extensos os relatos sobre o estabelecimento de moradores militares na Vila, o que torna possível ser esta uma das causas que refrearam os vandalismos, após o ano de 1977. O entrevistado nº 4, militar aposentado, estabelecido há 21 anos no Bairro, conta que a casa onde funcionava o Posto Policial, desativado na década de 80, foi adquirida, mais tarde, também por um militar da Brigada. Nos arquivos da Secretaria de Obras da Prefeitura encontra-se o documento de transação desta moradia, identificada como Lote 1 da Quadra C, denominado de Escritura Particular de Compra e Venda, com data de 23 de Outubro de 1989. Neste caso, a casa foi adquirida diretamente da Cohab, mas sem financiamento e por um policial militar reformado. Continuando as descrições do entrevistado nº 4, o Bairro, inicialmente, não foi destinado a militares e conforme as suas próprias palavras: "...não é propriamente dito só para militares...eles foram vindo, comprando, fazendo contratos...mas a grande maioria aqui dos moradores são militares. E a maioria são da reserva, já aposentados...alguns são da ativa". Quando o próprio entrevistado adquiriu sua casa, ela

pertencia a um sargento da Brigada, transferido. Em 1977, em uma das casas reconstruídas funcionava um Posto de Saúde e este foi transferido, na década de 80, para o prédio da Escola Estadual Bernardina Padilha, lindeira do Loteamento. Novamente a afirmação do entrevistado é de que a casa foi adquirida por um militar da Brigada. Outro morador realizou uma troca de moradias entre a Cohab do município de Lagoa Vermelha, onde estava sediado como militar da Brigada, e a Cohab de Vacaria, e continuou pagando suas prestações. Finalizando, a entrevistada nº 6, que adquiriu sua casa na década de 70, também faz um relato, bastante interessante, de uma mesma casa ter tido três moradores militares: “Não sou a primeira moradora desta casa...muitas pessoas entravam e saíam...eu entrei pela Cohab...tinha o posto aqui...tinha um brigadiano que foi transferido. Quando eu peguei esta casa aqui...quem morava aqui...não lembro o nome do marido...era brigadiano...também meu marido, aposentado, era sargento da brigada”.

A reconstrução do núcleo se dá no momento em que já se faziam sentir as primeiras fissuras do Sistema Financeiro da Habitação. Assim sendo, se poderia levantar a hipótese de que a ação da Cohab foi uma tentativa de reverter este quadro.

Bem diferente é o caso do Loteamento Mutirão. Considerando o aspecto da necessidade de habitações populares, observamos uma coerência quando da implantação do Projeto Municipal Mutirão, iniciado em 1984. Nesta década a carência habitacional já era grande. O fato de ter havido em torno de 600 famílias inscritas num período de três anos, corrobora a afirmação. Entretanto, cumpre salientar que a proposta inicial de construção de moradias em regime de mutirão, como diz o nome do Projeto, não se concretiza. Este fato merece destaque porque o discurso apresentado pelo então Prefeito era desenvolver uma ação nos moldes daquela do Prefeito Dirceu Carneiro, do município de Lages, em Santa Catarina, ou do governador Iris Rezende em Goiás. Precisa ser ressaltado, porém, que estes administradores estavam envolvidos com uma proposta muito mais ampla do então Movimento Democrático Brasileiro – MDB, que propunha a participação popular na gestão pública. A idéia norteadora era então mudar a cultura política autoritária, desenvolvida no período da ditadura militar brasileira. Assim, a construção de moradias em regime de mutirão foi uma das formas encontradas por estes políticos para fomentar a organização popular e dar início à incorporação da população na vida política. Apesar do discurso apresentado pelo Prefeito de Vacaria, em 1984, também pertencente ao MDB, não houve a organização das famílias selecionadas para construção de suas residências. A participação popular propalada

se fez somente na medida em que os contemplados, após receberem individualmente suas casas, precisavam terminá-las, pois eram entregues semi-acabadas. A retórica oficial foi diferente da prática efetiva. Mesmo considerando que não era intenção da administração municipal buscar recursos em outras esferas de governo é interessante observar que nesta década os investimentos do BNH já estavam sendo dirigidos, prioritariamente, às classes de renda acima de 5 salários mínimos.

4.2 Clientela destinatária e critérios de seleção

No Bairro Cohab, a distribuição das moradias foi uma política claramente clientelística, dependente exclusivamente da vontade do administrador.

A Lei Municipal nº 659 não esclarece os objetivos do empreendimento, clientela destinatária ou critérios de seleção de moradores; conseqüentemente, o executivo municipal possuía um poder bastante amplo para selecionar os candidatos, e assim o fez, afirmando, inclusive, que “a distribuição das moradias se fazia pelo conhecimento pessoal do administrador com os inscritos”.

Conforme a Política Habitacional do país à época, os recursos deveriam atingir, prioritariamente, a faixa de mercado denominada popular, de 1 a 5 salários mínimos familiares mensais. Conforme o Prefeito da administração 69-72, realmente os recursos obtidos destinavam-se à população com renda de até três salários mínimos mensais, apesar da renda, nas próprias palavras do Prefeito, “não ser um indicador prioritário”.

Reforçando o fato da não existência de critérios definidos *a priori* para ocupação das moradias, acrescenta-se a palavra de três entrevistados que mudaram para a Vila em 1969 e que fizeram seus pedidos diretamente ao Prefeito. Todos salientam a atenção especial que este dedicava aos solicitantes, inclusive acompanhando alguns deles até o núcleo para que escolhessem suas futuras moradias.

(...) foi por intermédio do Darci (Prefeito). A Angelina que era minha comadre é que me ajudou para falar com o Darci, que era sobrinho dela. Ela deu uma força para mim. O Darci veio me trazer aqui para pegar a chave (entrevista nº 8).

(...) eu procurei o Darci : “Darci eu preciso de uma casa”. O Darci veio de carro aqui: “escolha a casa que você quiser”. Ai eu escolhi essa aqui e ele me deu um bilhete para o cara encarregado...ele me entregou a chave da casa (entrevista nº 7).

(...) Fui lá na Prefeitura, no tempo do Rech. O Darci, ele me cobrou um tanto lá....e eu fiquei com o papelzinho na mão, olhei a casa, gostei e fiquei (entrevista nº 9).

Assim como no caso do loteamento Cohab, a decisão final sobre os contemplados para o programa Mutirão coube ao executivo municipal. Por força da Lei, o processo seletivo ficava a cargo de uma Comissão, nomeada pelo Prefeito. Este caso merece destaque pois ao aprovar a Lei, a Câmara de Vereadores fez emendas, sendo que uma delas acrescenta à redação do executivo a composição da Comissão, com dois membros do poder legislativo, escolhidos pelo plenário da Câmara, e um membro do executivo. O Prefeito veta a emenda, encaminhando ofício à Presidência do poder legislativo, argüindo a inconstitucionalidade da mesma. Em sessão posterior, a Câmara de Vereadores, com maioria da situação, aprova o veto.

Cumprе salientar, neste caso, que a Lei nº 1103/84 que cria o Loteamento Municipal Mutirão, especifica as finalidades do projeto, a clientela a ser atingida - famílias com renda familiar mensal de até dois salários mínimos, bem como outros critérios para pleitear uma residência popular, já mencionados na descrição do loteamento, tais como: ser morador do município há mais de dois anos e não ser proprietário de imóvel, entre outras. Entretanto, como a demanda era da ordem de 600 inscritos, para um total de 162 residências construídas, ao longo de 10 anos, pode-se afirmar que a decisão final realmente estava concentrada nas mãos da Comissão Municipal, sob o comando do Prefeito. Mesmo estimando-se que somente 50% dos inscritos preenchessem as condições expressas na Lei, seriam 300 famílias, e apenas 162 lograram êxito.

Cabe aqui comentar, ainda com relação aos critérios para ocupação das residências, que também o processo de entrega das casas foi realizado sob a supervisão do Prefeito. O entrevistado nº 2 afirma ter participado de um sorteio para ocupação das 25 primeiras unidades. Já escolhidas as famílias, antecipadamente, pela Comissão Pró-Mutirão, os contemplados eram reunidos e sorteada a casa que ocupariam: "(...) não tinha como a pessoa querer escolher...eu quero esta casa ...ou eu quero aquela. A pessoa queria, queria... não queria tinha que sair, para dar o lugar para outro"(entrevista nº 2). Por outro lado, o entrevistado nº 5, apesar de também fazer referência ao sorteio, realizado em reunião, já escolhidas as famílias que ocupariam as residências, relata: "o Prefeito tinha o cuidado de intercalar casais e mães solteiras. Era para dar cobertura à mãe solteira, que às vezes não tinha condições...mãe solteira e viúva tinham que ficar abrigadas, no meio dos casais, para proteção". Assim sendo, depois de sorteadas as casas, se fazia um novo arranjo, para contemplar a proposta do Prefeito, achada muito justa pelo entrevistado.

Chamam a atenção na Lei municipal dois itens do artigo terceiro, quanto aos critérios para inscrição. A finalidade da Lei encaminhada pelo executivo ao legislativo se, por um lado, procurava atenuar um problema social, o da falta de moradia, por outro lado, excluía da solução famílias que tinham como chefe um cidadão com problemas de saúde. Um dos itens obriga o inscrito a comprovar que não possui moléstias infecto-contagiosas ou distúrbios mentais e, o outro, expressa a não aceitação de inscrições de candidatos reconhecidamente alcoólatras.

Pode-se levantar a hipótese de que o objetivo do poder público, ao colocar estes itens no projeto de Lei, e que não foram contestados nem mesmo pela Câmara de Vereadores, fosse a preocupação com as condições financeiras dos futuros moradores, para o pagamento das prestações do imóvel. Contudo, se realmente era essa a finalidade, deveria ter ocorrido um controle constante do pagamento dos moradores, o que não ocorreu. O aspecto dos pagamentos será examinado adiante.

É importante que se diga que revendo as fichas de inscrição do Loteamento Mutirão, em nenhuma delas está anexado o comprovante solicitado no item referente a moléstias. À grande maioria das fichas está anexada apenas a certidão de folha corrida do órgão policial local, documento também exigido em outro artigo da Lei. O mesmo pode ser dito quanto ao fato da não aceitação de inscrições de candidatos reconhecidamente alcoólatras. Pela razão da não anexação destes documentos às fichas de inscrição, parece que estes aspectos não mereceram um exame mais rigoroso, apesar da exigência legal.

Acrescenta-se que os Prefeitos das três administrações enquanto o projeto Mutirão esteve em desenvolvimento (83-96) deixam subentendida em suas entrevistas a intenção de selecionar candidatos “especiais”:

(...) nós procuramos escolher os mais ...que mais precisavam mas, que tivessem condições de realmente conviver dentro de uma sociedade... (entrevista nº 3).

(...) levávamos em consideração a expectativa de vida da família, nós não entregávamos para um casal de aposentados, procurávamos entregar para casal novo, mais novos, com menos idade e que tivessem o maior número de filhos, ... quer dizer então que aquele investimento que o município faria teria um alcance maior em termos de valor social (entrevista nº 1).

4.3 Aspectos legais dos Contratos e Termos de Compromisso assinados, respectivamente, com os mutuários da Cohab e inquilinos da Prefeitura.

No Loteamento da Cohab, as alterações constantes nos Contratos de Promessa de Compra e Venda, até 1973, descritas anteriormente, são uma indicação de que, depois de criada a Cohab-RS e depois da implantação de alguns núcleos, ainda se efetuavam modificações importantes também no conteúdo dos Planos Habitacionais do Estado. Possivelmente, a experiência adquirida nestas ações, quando avaliada, resultou em aprimoramentos, principalmente no que refere a critérios de seleção e à explicitação das obrigações dos novos mutuários. É interessante observar que um Contrato do ano de 1969 foi assinado por uma promitente compradora solteira e no Contrato de outro morador, já no ano de 1970, está expressa a exigência do estado civil casado. A idéia que parece clara, nas alterações efetuadas, era a necessidade de um controle mais intenso dos mutuários, pois, por um lado, ampliaram-se as cláusulas que restringem o uso da moradia e, por outro lado, ampliaram-se os critérios exigidos para as famílias interessadas na compra de uma unidade residencial. Novamente se poderia relacionar este fato à necessidade da Cohab de reverter o quadro das inadimplências que se avolumavam, como de resto em todo o Brasil.

Quanto ao Projeto Mutirão, cabem algumas considerações sobre a forma jurídica da qual se valeu o poder público municipal para a cobrança das mensalidades. A Lei estabeleceu que os pagamentos se fariam a título de aluguel, como já salientado na descrição do Loteamento. Entretanto, o objetivo final era a aquisição da propriedade das moradias pelas famílias instaladas no núcleo. Esta ação se diferencia da proposta denominada “aluguel social”, onde a essência é o direito à moradia e não o direito à propriedade da moradia. Conforme Eva Machado Barbosa (1998:278) a construção de moradias para aluguel foi considerada pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica no início do Sistema Financeiro da Habitação. No entanto, Barbosa ressalta que esta alternativa foi descartada no Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social de 1967. Conforme Barbosa:

No caso brasileiro, pensamos que a ausência de políticas de habitação social, concebidas de forma adequada ao problema da demanda insolvente da população pobre, encontra respaldo num pressuposto ideológico profundamente arraigado e, por isso mesmo, amplamente compartilhado pelos diferentes atores sociais envolvidos com a questão habitacional, embora nunca abertamente explicitado: **o de que o acesso à moradia só é aceitável se na forma individualista da propriedade privada.** O ‘sonho da casa própria’, acalentado igualmente por todos os brasileiros, independentemente da posição que ocupem na escala social, acaba, assim, transformando-se num filtro, que, obliterando a visão, impede

até mesmo de se pensar em formas alternativas de acesso à moradia. (Barbosa, 1998:279). (Grifos no original).

Outro ponto de análise é o fato da Lei não esclarecer quem deve arcar com as custas advindas da escrituração das unidades residenciais, terminado o prazo legal de pagamento. Estabeleceu-se assim uma polêmica entre os moradores e a administração pública, no decorrer deste ano. A Lei diz: “os inquilinos que pagarem os 120 aluguéis mensais, adquirirão automaticamente a propriedade das residências, que será transmitida, pelo município, por escritura pública”. Os moradores que concluíram seus pagamentos, insistem que as despesas cobradas pelo Registro de Imóveis, cabem ao poder público e este, por outro lado, até o mês de julho do corrente ano, mantinha a posição de não arcar com este pagamento. Conforme informações da Procuradoria do Município o assunto está em estudo. Por ser época eleitoral, alguns candidatos têm se aliado aos moradores na defesa de sua reivindicação, gerando situações constrangedoras para os candidatos defensores da atual administração. Não se pode deixar de salientar aqui que as custas cartoriais giram em torno de R\$ 200,00, valor bastante elevado considerando a renda da maioria das famílias do Bairro Mutirão.

4.4 As transferências entre moradores

Dois aspectos devem ser analisados neste item. Primeiro, em função da troca constante de moradores nos dois Loteamentos, cabe indagar se o gasto social destinado aos segmentos mais carentes da sociedade se materializou conforme os legisladores esperavam à época da implantação dos núcleos residenciais. Tanto o Projeto do Estado como o do Município foram subsidiados, possibilitando a aquisição daqueles que, certamente, não teriam esta possibilidade a nível de mercado. No caso do projeto municipal o poder público estabeleceu prazo e valores que não cobriam 50% dos gastos realmente efetuados. Entretanto, nos dois Loteamentos ocorreram casos em que esta “mercadoria” foi levada ao mercado e repassada a preços deste. Mesmo considerando que as revendas se fizeram abaixo do valor real das casas, certamente foram superiores ao valor definido pelas instituições públicas. Se a destinação inicial visava famílias de baixo poder aquisitivo, como considerar os novos moradores que possuíam pequenas poupanças para a compra das benfeitorias realizadas, seja pelos mutuários, seja pelos inquilinos?

Na pesquisa realizada para este trabalho junto aos moradores foi possível identificar no Bairro Mutirão a origem dos recursos para a compra das casas, sendo mais comuns a troca de residências com moradores de outros bairros, acordos com as firmas para retirada do FGTS e ajuda de parentes. No caso do Loteamento Cohab a maioria fez referência a recursos acumulados.

Com relação ao Núcleo Mutirão, este diferencial de renda dos novos moradores não foi considerado nas transferências efetuadas pela Prefeitura, desde que ele comprovasse receber até dois salários mínimos por mês, como a Lei exige. Também pela experiência da autora, se sabe que, sem uma investigação mais aprofundada, parte da renda poderia ser uma informação sonegada. Pode-se supor que com o dinheiro da transferência o antigo morador tenha conseguido uma outra residência. Neste caso ter-se-ia viabilizado a colocação de outra família. Outra pesquisa poderia investigar o destino desses moradores, fato conhecido apenas parcialmente, baseado na informação daqueles que procuraram o poder público para efetuar transferências, na opinião dos entrevistados e na informação das famílias pesquisadas. Praticamente metade das informações indicam que os moradores mudaram de cidade, principalmente para Caxias do Sul, em busca de melhores empregos.

Com o Loteamento Cohab, a situação de desconhecimento do fator renda dos novos moradores é ainda maior, pois as transferências eram realizadas, na grande maioria das vezes, extra oficialmente. Hoje o Estado está incentivando os moradores a legalizarem seus documentos particulares de compra do imóvel e também não serão observados os critérios de renda definidos inicialmente, conforme informação do responsável pelo setor de regularizações fundiárias da Cohab.

Pode-se concluir, apenas, para os dois casos estudados, que a população que hoje usufrui das moradias, no momento da compra do imóvel, possuía renda acumulada, possibilitando a “compra” da casa própria. Muitos entrevistados referem-se a “compra da chave” e com ela, a aquisição do direito. Todavia, pode-se levantar a hipótese de que a escassez de oferta de habitações também para outros segmentos da população pobre, mas com renda familiar acima de quatro salários mínimos, provoca a valorização dos núcleos destinados às parcelas da população menos favorecidas. Esta linha de interpretação está expressa em documento da Fundação de Desenvolvimento Administrativo:

A escassez generalizada de oferta, tal como hoje se verifica, acaba empurrando a demanda para as alternativas eventualmente existentes. Este processo provoca intensa valorização dos imóveis de menor

valor e o encarecimento dos aluguéis. Os grupos de menor poder aquisitivo serão fatalmente os mais prejudicados. Se, por ventura, apenas se incrementar, mediante subsídios, o acesso dessas camadas à moradia, o mercado cuidará de promover sua expropriação. O alargamento da oferta a partir dos segmentos de média-baixa renda (...) neutralizará os riscos apontados (FUNDAP, 1991:28).

Em segundo lugar, o item sobre as transferências deve ser analisado sob o ponto de vista da facilidade com que as vendas das moradias se efetuaram, pela ausência total de controle dos órgãos públicos.

No caso da Cohab, já foi relatado acima, o abandono da Vila acontece já nos primeiros anos da implantação do núcleo. Mas a falta de controle se estendeu até os dias atuais, porque inúmeras trocas foram efetuadas após o ano de 1977. Quando do início do Programa Estadual de Regularização Fundiária, o escritório central da Cohab informou que alguns casos de liquidação das dívidas, daqueles com prestações muito baixas, não puderam ser efetuados porque os novos moradores possuíam contratos particulares de compra das residências, nem mesmo registrados em Cartório e, muito menos, perante a instituição, permanecendo, de direito, os antigos mutuários nos cadastros oficiais. Foram orientados a primeiro regularizar as transferências para depois poderem pleitear as vantagens que o Programa oferece.

Com relação ao Projeto Mutirão, apesar do órgão público responsável ser o próprio município, o que, em princípio, teria facilitado o controle, ele não ocorreu e o poder público não se fez presente após a entrega das moradias.

Esta é a opinião de um dos primeiros moradores, ainda de 1985, (entrevista número 2), relatando que as frequentes vendas de moradias ocorreram, e ainda ocorrem, em função da falta de controle da Prefeitura:

(...) vi pessoas vendendo e comprando e está no contrato, eu tenho esse contrato também em casa, que não podia. Se a pessoa não quisesse mais morar, tinha que ir na Prefeitura e dizer: "olha eu não quero mais ficar lá dentro do loteamento, do bairro, morar lá", e devolvia a chave para o Prefeito. Só que isso nunca ocorreu.

(...)Porque hoje, se fosse manter o regulamento...como foi no início, não tinha essa venda de casas lá, que a Prefeitura ia ter as rédeas, o domínio. Dizer: "tu não pode vender, a casa não é tua, tu estás pagando um aluguel para o município". Então ele (o poder público) deixou correr frouxo e o pessoal tomou conta... Não houve fiscalização e os políticos, a senhora sabe, onde interessa para eles... de repente ia dar uma "dura" no pessoal e, na próxima eleição: " eu não voto mais para você." Se é político mesmo já se encolhe. Então, isso aí conta bastante...por incrível que pareça.

(...) nunca um morador foi devolver a chave na Prefeitura....e a Prefeitura também entrou nessa de aceitar a venda.

Nas críticas, descritas acima, se observa a consciência clara do morador quanto às regras de funcionamento do núcleo habitacional que habitava, bem como expressa a sua opinião de que os políticos municipais têm sempre em vista a manutenção de seus mandatos.

Pode-se acrescentar aqui, reforçando a tese da falta de cuidado da administração municipal, a opinião do Prefeito que criou o Programa Mutirão e também a de um morador. Todavia, o descuido estaria mais relacionado aos critérios de seleção dos moradores, que levaram ao desvirtuamento do núcleo:

(...) infelizmente depois, na administração do Dr. Manhart, que me substituiu, eles se descuidaram, a administração se descuidou e começou a colocar lá pessoas que...famílias que...mais na tentativa de resolver problemas, até alguns policiais, problemas de polícia de outros bairros, entre os quais levaram elementos para lá que desvirtuaram a vila. Então o Mutirão sofreu talvez um impacto que, no início nós estávamos tentando preservar. (entrevista nº 1)

(...) Mas depois, com o decorrer do tempo, entrava ali já vendia.... Foi daí que bagunçou, inclusive veio gente que não podia estar ali. Não é que a gente vá dizer que não pode estar morando mas tinha que ser selecionado. (entrevista nº 5)

4.5 Pagamento das prestações

Nos dois empreendimentos, as causas da existência de grande número de devedores, no caso do Mutirão – 62,5% das famílias, e 30%, aproximadamente, no caso Cohab, podem estar associadas a diversos fatores como:

- 1- a baixa renda auferida pelas famílias, decorrentes de empregos de baixos salários, formas precárias de inserção no mercado de trabalho - empregos temporários de alta rotatividade e empregos por conta própria.
- 2- a inexistência de controle do poder público que gera falta de estímulo, na medida em que o não pagamento não está associado a perda da moradia.
- 3- a expectativa do comportamento paternalista do Estado².

Para analisar a influência da renda no pagamento das prestações, é indispensável considerar a parcela que o poder público está se propondo a subsidiar em cada caso. É sabido que todo loteamento com edificação que se destine à população mais pobre não pode pretender obter retorno de todo o investimento. Não existe demanda solvável para casas populares se a clientela destinatária é exatamente a que não tem recursos para adquirir uma casa. O mercado se encarregaria de oferecer, se assim não fosse.

[²] Estas alternativas são citadas por Azevedo e Andrade (1982:94-97) quando analisam o período de decadência das Companhias Habitacionais Brasileiras – 1970-74.

O subsídio assumido pelos órgãos executores vinculados ao SFH, conforme já visto, tem um componente planejado e outro involuntário. A não inclusão de todos os custos no cálculo da prestação, constitui-se em subsídio planejado. Já a influência dos efeitos da inflação conjugada com os critérios de atualização das prestações, gerou em muitos casos uma defasagem que se constitui em um subsídio involuntário. Foi isto que se observou no caso do Loteamento Cohab de Vacaria, que tornou as prestações tão irrisórias que fica quase irrelevante estabelecer relação com a renda dos moradores. Os dados e análises a seguir mostram isto com clareza.

As pesquisas revelam situações diferentes nos dois casos estudados.

A renda declarada pelas famílias entrevistadas indica que no Loteamento Mutirão há uma grande concentração de famílias na faixa de renda de até 3 Salários Mínimos – 72,8%, enquanto no loteamento Cohab este percentual é de apenas 20,9%. Na faixa de mais de 3 a 5 salários mínimos o percentual é menor no Mutirão – 24,2% e no caso da Cohab – 33,3%. Considerando a faixa de renda de até 5 salários mínimos o Mutirão atinge um expressivo percentual de 97 % de suas famílias e a Cohab obtém para esta mesma faixa um percentual de 54,2%, pouco mais da metade de suas famílias. Acima de 5 salários mínimos é insignificante o percentual de 3 % no caso do Mutirão, mas é expressivo o percentual de 45,8% das famílias do Loteamento Cohab. É importante que se diga que a renda média familiar mensal maior no bairro Cohab tem como uma de suas causas o número médio de pessoas com rendimentos por família que é de 2,0, enquanto no Loteamento Mutirão este número é de 1,68. Ainda se pode acrescentar, quanto à diferenciação de renda entre os dois núcleos, que a renda **per capita** é menor no Loteamento Mutirão também porque o número médio de pessoas por domicílio é de 4,45 enquanto no Loteamento Cohab é de 3,3. O fato reforça ainda mais a pobreza maior do loteamento Mutirão.

Outro fator a ser considerado na renda mais alta apresentada pelo loteamento Cohab, está associado ao setor de emprego das pessoas. Os trabalhadores empregados como domésticas, biscateiros e autônomos, empregos estes que são relativamente instáveis, não representando renda fixa, alcança o percentual de 57,3% no Loteamento Mutirão e apenas 20,4% no Loteamento Cohab. Observa-se também que as pessoas ocupadas no setor público no Loteamento Cohab representam 18,2 % do total da força de trabalho, três vezes mais que no Mutirão – 5,9%. Nos 18,2% da Cohab, incluem-se militares da Brigada, auxiliar de saúde,

professoras e serventes que, seguramente, recebem salários acima do mínimo. Entre os aposentados 27,3 % na Cohab e 13,2% no Mutirão, também pode se acentuar esta diferença pois, conforme as entrevistas realizadas na Cohab, muitos aposentados são militares reformados da Brigada, representando proventos maiores. Pode-se acrescentar ainda o número de domésticas na Cohab - 6,8%, contra o número destas no Mutirão - 13,2%.

Merece destaque, neste momento, o que foi dito pelos entrevistados do Loteamento Mutirão sobre o emprego temporário, no setor da maçã e outras frutas, exercido por um grande número de moradores deste bairro. A pesquisa revelou um percentual de 4,4 % de empregados fixos, neste setor. Por outro lado, os moradores afirmam que a maioria do pessoal é safrista na fruticultura, desenvolvida no Município:

(...) porque lá, se a senhora for lá hoje, os que trabalham na indústria são muito poucos, a maioria é maçã, e sabe que a maçã, mais que um salário mínimo ali, um pouquinho mais ... 90% é maçã...mas desse temporário, também tem aqueles mais fixos, dá 10% lá dentro do bairro...mais é na época de safra, daí trabalha o pai, a mãe, o filho, aí vai todo mundo para o trabalho (entrevista nº2).

(...) aqui quase todo mundo está empregado no pomar, câmara fria...mais é na maçã...em média no Valentino é de até 70 mulheres. E na câmara fria 70,80 que trabalham. Homens é menos porque ficam na parte mecânica, mais pesada. Agora o mulherio tá cheio aqui no Bairro. Agora tem mais o suco lá, a Tecnovin, tem a amora que funciona também. Agora vão começar a fazer o tratamento...começa a brotar agora, a florescer...o pessoal já estão prevendo que vão trabalhar (entrevista nº 5).

Considerando que pesquisa é de Agosto e Setembro do corrente ano, o pessoal safrista não estava trabalhando, pois as atividades que requerem esta mão de obra temporária, em grande quantidade, se desenvolvem nos meses de Janeiro a Abril. Mesmo considerando os baixos salários, apesar do piso salarial da categoria ser acima do salário mínimo - R\$ 204,00, as famílias do loteamento têm sua renda aumentada nestes quatro meses, e se esta fosse contabilizada, modificaria a classificação por faixas de renda. Pela vivência dos entrevistados, aproximadamente 80 moradores estariam empregados nos quatro meses de safra. A pesquisa indicou que apenas um terço das famílias possuem operários safristas o que se aproximaria de 60 trabalhadores. Na melhor das hipóteses, metade das famílias do bairro teriam sua renda mensal acrescida em R\$ 68,00, menos de ½ salário mínimo, considerando os 12 meses do ano. Entretanto, não se modificaria substancialmente a classificação das famílias por classes de renda em função de que os safristas são aqueles que se classificaram como biscateiros e as domésticas diaristas.

Cabe ainda, para verificar a hipótese da baixa renda familiar como causa do não pagamento das prestações da casa própria, examinar o valor das prestações nos dois núcleos.

No caso da Cohab, as prestações iniciais variavam em função do prazo de pagamento, 20 ou 25 anos, e variavam também após o refinanciamento das dívidas, seja pelas vendas, realizadas oficialmente, seja pelos refinanciamentos a moradores com atrasos em suas prestações. Como já citado na descrição dos loteamentos, as prestações iniciais se situavam em torno de 18 a 23% do salário mínimo, conforme os contratos obtidos para pesquisa. Entretanto, conforme salientado, ao longo dos anos de existência do Sistema Financeiro de Habitação as correções foram corroendo o valor real das prestações. Além disto, vários benefícios fiscais foram sendo concedidos aos mutuários, devolvendo, em forma de bônus, valores pagos em anos anteriores e que serviam como crédito para abater o valor das prestações vigentes à época do recebimento da vantagem. Um destes documentos, encaminhado pelo BNH a um mutuário de Vacaria, faz referência a valores devolvidos em 1975, equivalentes a 10% do que havia sido pago em 1974, e valores devolvidos em 1976, equivalentes a 12% do que havia sido pago em 1975.

Em resumo, as prestações foram diminuindo gradualmente a ponto de o governo do Rio Grande do Sul, hoje, considerar como prejuízo a continuação das cobranças de uma parcela dos mutuários da Cohab, pelos custos operacionais que acarretam. Como já citado, em 1999, o Governo do Estado lançou um Plano de Regularização Fundiária, sendo que um de seus benefícios foi a possibilidade de o devedor com prestações inferiores a R\$ 25,00 saldar seu débito, com o pagamento de 5 prestações. Em Vacaria foi confirmada a adesão a este plano por 34 mutuários. Portanto, mais de um terço dos moradores do núcleo usufruíram deste benefício. Considerando que 36 moradores já haviam saldado suas dívidas até 1999, os 34 mutuários que aderiram ao plano significaram, na verdade, 57,6% dos mutuários com dívidas em andamento. Todos os moradores entrevistados e pesquisados salientaram que suas prestações eram muito baixas, em torno de R\$ 5,00. Três destes documentos estão disponíveis. Um deles é uma Cessão e Transferência de Direitos, realizada em 1994, com o valor do encargo mensal de R\$ 3,71. O outro é um Recibo de pagamento, de 1997, com um valor de prestação de R\$ 3,47. O terceiro documento também é um recibo de pagamento da última prestação de um morador, de nº 300, com data de Agosto de 1998, no valor de R\$ 5,86, mas com uma diferença a devolver de R\$ 5,69 o que resultou no irrisório pagamento de R\$ 0,17.

Finalizando, os dados de renda da população do bairro Cohab, cruzados com o valor das prestações na compra da casa própria, não evidenciam o fator renda como uma das causa

da inadimplência de uma parcela dos moradores do Bairro. Uma análise mais acurada, com dados mais precisos dos anos de 1994 para cá, poderia indicar que a renda da população cresceu nestes últimos anos, devido à recompra de casas por novos moradores, melhor aquinhoados. Não se pode esquecer que o conhecimento de mutuários inadimplentes é do ano de 1993 e a pesquisa de renda é de 2000. A verificação desta hipótese só seria possível com acesso irrestrito aos documentos da Cohab relativos ao Projeto de Vacaria. Estes dados, conforme informações da Cohab, por um lado representam informações de caráter confidencial e, por outro lado, pelo processo de liquidação da instituição, pertencem ao arquivo morto, de acesso difícil e restrito a funcionários da instituição.

Ainda se poderia acrescentar, reforçando a hipótese do aumento gradativo da renda dos mutuários em Vacaria, que estes processos especulativos ocorreram em vários conjuntos habitacionais das Cohabs em muitas cidades brasileiras³.

Com relação ao Bairro Mutirão, o valor das prestações sempre esteve vinculado ao percentual de 10% do salário mínimo. Hoje, equivaleria a R\$ 15,10. Considerando que 33,3% das famílias deste núcleo habitacional recebem até dois salários mínimos por mês e, considerando que houve perda do valor de compra deste salário no decorrer dos últimos anos, conclui-se que a hipótese da baixa renda pode ser uma dos fatores que levaram estas famílias ao não pagamento das prestações. Acrescenta-se, como já sublinhado, o fato da existência de um grande número de trabalhadores exercendo atividades de autônomos, biscateiros e domésticas (diaristas inclusive) – 57,3%, atividades que não garantem renda fixa e, portanto, dificultam o cumprimento da obrigação assumida com o município. A pesquisa revelou que 6,1 % dos moradores acham a prestação muito alta, 39,4% um valor razoável e 45,5% que é um valor pequeno mas mesmo assim não podem pagar. Entretanto, deve-se salientar que 81,2% das famílias interromperam o pagamento de suas prestações.

Outros fatores devem estar relacionados, também, ao não pagamento e serão analisados nos itens que seguem.

O fator – 2 levanta a hipótese da inexistência de apoio e controle do poder público que, por sua vez, gera falta de estímulo nos moradores. Esta hipótese tem apoio na opinião de alguns entrevistados, nos dois núcleos estudados.

[³] Azevedo e Andrade (1984:100) referem-se a cobrança de ágios significativos nas transferências de financiamento das moradias das Cohabs, nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Rio Grande do Norte e Espírito Santo.

No bairro Cohab, a análise do processo de ocupação do núcleo já deixa claro que o abandono, como também a depredação de algumas moradias, ocorridas nos sete primeiros anos de sua implantação, não estão somente relacionados à falta de uma demanda social mas também à falta de uma ação pública responsável e acompanhamento direto às famílias que iam se estabelecendo. Ao se considerar que foram investidos recursos públicos subsidiados, que tinham como finalidade propiciar a aquisição da casa própria às famílias de baixo poder aquisitivo, pode-se afirmar, no mínimo, que o descaso do poder público estadual, gerou o desperdício de verbas públicas na medida em que o núcleo precisou ser, em parte, reconstruído, pela deterioração que apresentava. Se foi possível, durante tantos anos, o uso irregular das casas construídas, bem como o desmanche de algumas delas, descrito pelos entrevistados, não se poderia esperar que as famílias estabelecidas pela necessidade consciente de um teto pagassem por aquilo que “parecia” ser de ninguém.

A falta de estímulo pode estar relacionada também ao fato da irregularidade na forma de cobrança. Os relatos são pródigos em afirmar que os pagamentos se faziam pelos bancos, Caixa Econômica Estadual e Banrisul, cobrança direta por representantes da regional da Cohab, da cidade de Caxias do Sul e, em outros momentos, nos escritórios da Cohab, que se estabeleceram, primeiro no próprio núcleo e depois no centro da cidade. Todos estes processos foram utilizados nos primeiros anos. As transcrições abaixo evidenciam este fato e, ao mesmo tempo, os moradores relatam a falta de controle do poder público e o pouco conhecimento que eles tinham dos processos em que estavam envolvidos.

(...) uma vez era um que vinha cobrar, outra vez era outro...tinha um rapaz que trabalhava ali, que fazia as cobranças e assim era...isso era normal, mudou depois que foi começando a vir carnê para pagamento no Banco...daí legalizou mesmo, porque antes era... Aqui nunca teve controle, precisava de uma pessoa que ficasse permanente ali, para cuidar...deveria ter um encarregado que cuidasse...não tinha ninguém que cuidasse...ficava por conta (entrevista nº 6).

(...) depois foi uma confusão que eu não entendia mais nada. Um vinha e cobrava, outro vinha e cobrava...as vezes eu pagava nesse cobrador, as vezes eu pagava no banco. O seu ... era o cobrador, a gente pagava para ele (entrevista nº 8).

(...) eu morava ali na Santa Terezinha (um bairro da cidade de Vacaria) daí disseram que tinha essas casas para alugar e nós viemos olhar essas casas aqui, eu gostei dessa e fiquei aqui. Eles disseram que era compra, eu não sei se era compra ou o quê, daí continuei pagando. Acho que era um tipo de aluguel. Não tenho certeza, eu não sei ler. O controle era com a Cohab, não era mais com o Prefeito...direto com a Cohab...tinha uns que moravam aqui mesmo e outros que recebiam os carnês da Cohab...ali tinha um escritório desses da Cohab . A gente nem procura saber...a gente ia pagar o aluguel da gente e pronto, não tinha essas intimidades que agora a gente tem (entrevista nº 9).

(...) Isto aqui no início foi mal organizado em todos os sentidos...era tudo aberto...não tinha quem cuidasse...era vaca, era cavalo. Eu penso assim e acho que estou certo, tudo que é mal cuidado não vai para diante. A pessoa tem que se esforçar mesmo...foi abandonada essa vila aqui (entrevista nº 7).

A falta de estímulo ainda pode ser associada ao fato da não retomada dos imóveis, nem no período inicial da Vila, procedimento que era praticamente inviável pela total falta de controle, e nem mesmo após uma certa regularização, que tem início após o ano de 1977 quando o núcleo foi reconstruído e as casas foram todas ocupadas. As negociações das dívidas são procedimentos legais da instituição responsável, bem como as transferências a novos moradores. Pelo relato dos entrevistados, o Estado nunca realizou despejos no núcleo de Vacaria. Sabe-se que as Cohabs realizavam ações judiciais para retomada de imóveis mas, em função da morosidade do sistema, muitos processos se arrastavam alguns anos, permitindo o uso irregular das residências.

No caso do loteamento Mutirão, como já salientado na descrição do Programa, a Prefeitura tem muita dificuldade em promover o despejo de um morador, mesmo porque, na falta de alternativa para morar, a primeira providência sempre é apelar para a própria Prefeitura. Este fato é de conhecimento público, corroborado pela opinião do entrevistado nº 2: "... o município nunca cobrou, deixou, passou os anos e estão lá. E vamos fazer o que?...eles não pagam, eles não cobram, ninguém sai". Estas palavras são reveladoras da falta de ação do poder público municipal, geradora de uma acomodação por parte dos moradores.

Considerando que a falta de recursos é o argumento maior para a não implementação de loteamentos, como entender o descaso na cobrança das mensalidades? No caso do Loteamento Mutirão, embora de pequeno valor, serviriam pelo menos para melhoramentos no próprio núcleo, melhoramentos que acabaram sendo feitos pela pressão dos moradores, com recursos do orçamento municipal.

Cabe acrescentar ainda que 33% dos moradores não acreditam que o poder público municipal irá entregar as escrituras. Desde o início da atual administração, há mais de três anos, o assunto passou a ser de domínio público pois a Prefeitura iniciou de fato a regularização do Loteamento, valendo-se, como já salientado, das vantagens oferecidas pelo Projeto More Legal. Entretanto, outras administrações também propalaram esta ação mas se viram constrangidas pelos aspectos legais, uma vez que o Loteamento era irregular e alguns padrões urbanísticos, estabelecidos por Lei, não foram obedecidos. No mínimo, alguns moradores manifestaram a dúvida, dado que já se passaram cinco anos do fim das dívidas de alguns deles. Quando o poder público foi procurado, a informação foi sempre a mesma, a de que o município estava providenciando. Um dos entrevistados diz: "o problema das escrituras vem sendo comentado desde os primeiros anos de 90...hoje é a conversa, não sei se sai

também, eu acho que não sai”. O descrédito está associado à vivência dos moradores, já acostumados com promessas que não foram cumpridas anteriormente. É preciso que se reforce que esta vivência dos moradores é fruto da total ausência de uma ação comunitária do poder público, no mínimo esclarecedora dos planos governamentais, o que demonstraria a preocupação efetiva com o problema.

Por último, o comentário sobre o fator 3. Este trabalha com a hipótese de que há uma expectativa da população de que o poder público se comportará de forma paternalista. Assim como não existe acompanhamento do pagamento das prestações, com a consequente retomada dos imóveis nos casos de inadimplência, a relação que se estabelece entre os moradores e os órgãos públicos responsáveis pelos núcleos poderia ser denominada de acomodação consentida. Não existindo pressões que cheguem às últimas consequências, como a exigência legal de devolução das moradias, gera-se a idéia de que o Estado está cumprindo com o seu papel social de fornecer habitações às populações carentes, mesmo que elas não possam arcar com os custos deste processo. Esta hipótese de relação causal se mostrou possível apenas no caso do Conjunto Habitacional Mutirão, em função da opinião expressa por moradores, como também na experiência da autora, relatada nas descrições dos Loteamentos. Nos muitos casos em que os moradores procuravam a Prefeitura, por motivos de reclamação – como: entupimento de bueiros de água ou esgoto, deslizamento de terras dadas as irregularidades do terreno, falta de pressão da rede de água, iluminação pública deficiente, ou solicitando ajuda para consertos nas próprias moradias - sempre se mostraram seguros de que a Prefeitura encontraria soluções. Isso se deve ao fato de que muitos desses pedidos não entravam na agenda das outras Secretarias do Município e eram atendidos tão logo a Assistência Social solicitasse. Esse atendimento diferenciado, por ser um loteamento do próprio poder público, auxiliava na compreensão dos moradores de que a Prefeitura era responsável e estava sempre lá para responder as reivindicações. Se, por um lado, a Prefeitura tinha conhecimento das irregularidades nas transferências das casas e dos casos de inadimplência, por outro lado, não os considerava motivos suficientes para o não atendimento.

O entrevistado nº 2, primeiro morador do núcleo e Presidente da Associação do Bairro por várias vezes, relata em dois momentos da entrevista as causas do não pagamento:

Deixaram de pagar por causa da ignorância deles. A gente não tem aonde morar, pagando aluguel a gente tem de morar e tem que pagar. Eles diziam que isso aqui era do município...e ninguém tinha de pagar. E eles me chamavam de burro porque todos os meses eu ia lá pagar. Sabe quantos é que tem agora? Tem quinze. Quando a senhora saiu daqui tinha sete. Agora vão sair quinze escrituras, faz cinco anos que estou esperando...sou de 1985.

(...) foi por causa desse negócio que era do município, do estado, do governo, o governo mandava verba, foi por isso aí. Agora sinceramente..., não sei se estou certo...se uma mulher fizer uma limpeza numa casa, uma faxina, à tarde, ela ganha para pagar os R\$ 13,00, agora são R\$ 15,00. Mas era aquela... tinha que ser dado. Outros falavam em usucapião, usucapião não funciona aqui, terra pública, do Estado, Federal, não tem esse negócio de funcionar usucapião. Então o que é que diziam?: “essa terra vai ser nossa”. E como é que vocês vão ganhar a escritura? “Eles tem de dar a escritura, se nós ficar 5 a 10 anos é nosso”.

A expressão desse morador poderia ser interpretada não só como uma expectativa de comportamento paternalista do Estado, por parte de alguns moradores, mas também como uma convicção da obrigação do poder público.

Em reuniões em que a autora participou junto à Associação do Bairro ou Clube de Mães, muitas dessas opiniões eram expressas, não da forma convicta como apresentado pelo entrevistado acima, mas como indagações, que se misturavam à pouca confiança no poder público, que nem mesmo havia registrado o loteamento em cartório. Até mesmo para o Departamento de Assistência Social da Prefeitura a única informação disponível era de que a Procuradoria do Município estava providenciando a regularização do empreendimento, que resultaria na individualização dos lotes, como já dito acima, o que pouco convencia os moradores.

4.6 Aspectos associativos dos núcleos

Nos dois núcleos habitacionais foram criadas Associações de Moradores que funcionaram por tempo muito limitado, enquanto entidade congregadora dos moradores. No caso do Mutirão, devido principalmente a desentendimentos entre moradores e ao pensamento dominante, de que a Associação serve somente para fazer reivindicações ao poder público. Quando as solicitações não são atendidas ocorre a desmobilização e o conseqüente abandono das atividades associativas. Quanto à Cohab, a Associação funcionou apenas como entidade promotora de festas que deixaram de ocorrer também por brigas entre Diretorias.

No Loteamento Cohab todos os entrevistados fazem referência à Associação como um clube recreativo, como uma entidade com o objetivo de realizar promoções festivas. O prédio, hoje denominado salão comunitário, havia sido construído pela Cohab para abrigar um centro comercial. Como já relatado, na época inicial do Loteamento ele foi praticamente demolido. Os moradores então ergueram novamente o prédio, com a ajuda da comunidade e do Quartel da Brigada que forneceu mão de obra. Os relatos afirmam que se realizaram muitos bailes, tendo inclusive sido criado um bloco de carnaval dos moradores, que

participava dos desfiles públicos. Entretanto, as festas terminaram por causar problemas, tanto pelo barulho que produziam nos fins de semana como por arruaças constantes nos fins de noite. Os relatos demonstram que a comunidade foi se desinteressando e ocorreram rivalidades entre os moradores. A Associação hoje está desativada e o prédio está em péssimo estado de conservação. A entrevistada nº 6 considera inclusive: “que a melhor coisa do mundo que fizeram foi fechar a Associação”. Em resumo, esta entidade associativa nunca teve o caráter de uma Associação de Moradores.

Com relação ao Bairro Mutirão, um dos primeiros moradores, quando para lá se mudou, em 1985, era Presidente da Associação dos Bairros de Vacaria, entidade recém criada, e disposta a ampliar o número de Associações na cidade. Conforme este morador (entrevistado nº 2) “ninguém conhecia Associação, ninguém sabia como funcionava e eu fiquei representando o Bairro Mutirão...Então eu fiquei dentro da ABV, na central, e dentro do Bairro”. A Associação só foi fundada oficialmente em 1994 com estatutos registrados em Cartório. O primeiro Presidente foi este mesmo morador, e quando indagado sobre as realizações da Associação relatou dois casos em que os moradores se mobilizaram mas, como não obtiveram sucesso com suas ações, abandonaram a Associação. Um dos fatos foi a construção do Centro Comunitário, onde os moradores pediram auxílio à Paróquia de Fátima e foram atendidos, tendo a entidade participado na busca de recursos e a obra foi iniciada. Em consequência da ajuda da Igreja o local serviria também à realização de missas. Entretanto, conforme o relato do Presidente da Associação, o Prefeito interveio dizendo que o salão comunitário, que ocupava um terreno da Prefeitura, não poderia servir a um só credo e deveria ser emprestado para todas as religiões. Nas palavras do entrevistado: “ (...) não podia misturar também, sair o padre, tirar o santo de lá e ir uma outra crença lá e fazer a pregação...isso aí o pessoal não aceitou...e começou a complicar...desmotivou todo mundo e parou. Depois disso o Prefeito, para não deixar parar, foi numa época de campanha política, ele utilizou a metade do que nós tínhamos construído, ele terminou de cobrir ...e ali construiu a creche, que funciona até hoje, no mesmo local onde era para sair o Centro Comunitário”.

O outro fato comentado, ocorrido na mesma época, foi a solicitação dos moradores para que a Prefeitura construísse uma escola de primeiro grau nas proximidades do bairro, pois a mais próxima estava a dois quilômetros. A solicitação não foi atendida e disse o entrevistado: “Então, de qualquer maneira não teve esse sucesso também porque o colégio não foi feito...Prometido sim, agora realizado não.” Outro Presidente da Associação do Bairro

Mutirão, o primeiro morador a entrar no loteamento, quando indagado sobre o funcionamento da Associação e suas realizações se pronunciou desiludido. A proximidade do Presidente com as autoridades públicas, em função de sua representatividade, e a não concretização dos pedidos dos moradores, geralmente levava à identificação do Presidente com a administração. Conforme a entrevista: “acredita que estão me chamando de metido, que eu posava lá na Prefeitura, puxando da administração e nada eu arrumava?”. O caso deste Presidente ficava agravado porque sempre pagou suas prestações em dia, e foi muitas vezes criticado também por isso, e apesar de já fazerem cinco anos que espera sua escritura, acredita que vai recebê-la. Poder-se-ia acrescentar a esta tese de identificação do Presidente com a administração municipal, geradora de desentendimentos, o fato do Presidente atual ter auxiliado o pessoal da Prefeitura no cadastramento dos moradores para efetivar a regularização. Conforme o primeiro Presidente da Associação dos Moradores do Bairro Mutirão:

“(...) tem o Presidente da Associação hoje, que é o seu D. P., ele vem trabalhando em cima disso e eu não sei como é que ficou o trabalho dele. E o pessoal até se revoltou com ele achando que ele estava...que quer saber da vida do pessoal, se eu paguei não paguei. Mas não era isso, a intenção dele não era essa, era organizar mesmo os documentos até pegar a escritura. E o pessoal não entendeu, que é difícil de trabalhar com o pessoal, a senhora sabe, a senhora trabalhou”. (entrevista nº 2)

Não se pode esquecer que é ano eleitoral e novamente a Prefeitura iniciou um trabalho com esta comunidade cansada de promessas.

Concluindo, os moradores não têm uma participação efetiva dentro da Associação, ficando reduzida a uma ou outra reunião em que são colocadas reivindicações, e o Presidente fica sozinho com a incumbência de dar encaminhamento aos pedidos. No entendimento da população a pessoa do Presidente passa a ser a possibilidade de solução, não existindo a consciência da força de pressão que a comunidade como um todo poderia exercer junto aos poderes públicos.

CONCLUSÃO

Este trabalho partiu do pressuposto de que, apesar das investidas do pensamento neoliberal tendentes a eliminar o papel social do Estado, ainda é reconhecido como legítimo este papel, embora se lhe destinem cada vez menos recursos. Não foi diferente o caso das políticas públicas habitacionais no Brasil, onde o poder público – em todas as esferas – sempre teve limites orçamentários que impediram que se trabalhasse com a hipótese de erradicação da subabitação. Mesmo assim, no período da ditadura militar, ao nível do discurso havia a proposta de erradicação das favelas e diminuição do déficit habitacional através da implantação do Sistema Financeiro da Habitação e da criação do Banco Nacional da Habitação.

A proposta, no entanto, não considerava a habitação como um direito social a ser garantido pelo Estado. Toda a experiência brasileira de política habitacional esteve caracterizada pela exigência de contraprestação, mesmo que sempre estivessem embutidos subsídios em diversos graus. Os dados e análises contidos no corpo deste trabalho mostram que a grande questão que acompanhou todos os empreendimentos foi a incapacidade de pagamento por parte dos beneficiários, traduzida em um elevado índice de inadimplência e em diversos movimentos de pressão por mudanças nos critérios de atualização do valor das prestações e por subsídios adicionais, como bem ilustra a adoção do Plano de Equivalência Salarial – PES. É neste ponto que reside a origem da falência do sistema: os órgãos promotores projetam a execução de loteamentos com a expectativa de retorno parcial dos investimentos para com isso continuar produzindo novos empreendimentos. O caso do Loteamento Cohab-Vacaria ilustra os acontecimentos que foram regra para o país.

O fato das despesas públicas com saúde e educação serem superiores àquelas destinadas à habitação está relacionado com a assunção, em determinado momento, da proposta universalista para aquelas duas políticas, e não com o seu maior custo de implementação. No caso de ser concedido o mesmo tratamento para o problema habitacional, os custos seriam, seguramente, bem maiores, mesmo que o patamar da qualidade da habitação de direito universal fosse estabelecido em níveis bem precários. Caso houvesse sido assumida essa proposta nos momentos de tendência universalizante, certamente teria sido abandonada bem antes das outras no momento do esvaziamento financeiro e político do Estado.

Com limites orçamentários que impedem que se trabalhe com a hipótese de erradicação da subabitação (significando que os recursos são menores que o problema) as ações na área habitacional necessitam de racionalização no uso dos recursos, a fim de beneficiar o maior número possível de famílias desde que sejam necessitadas. Aqui reside um segundo problema. O caráter alienável do resultado desta política social dificultou a distribuição seletiva aos mais pobres. Nem mesmo a proposta de habitação de aluguel, conforme ficou claro nas análises, está imune à alienação. Necessidades mais prementes induzem os beneficiários a transferir os bens obtidos. Mas o fato de ser um bem espacialmente definido agrega mais um elemento indutor da transferência de propriedade ou posse, na medida em que a busca de inserção no mercado de trabalho impõe, muitas vezes, a mobilidade espacial dos moradores. Cabe salientar que se tem claro que a política habitacional brasileira apenas nos primeiros anos de sua implantação – 64 a 73 - esteve voltada às classes menos favorecidas. Entretanto, a nível municipal este caráter seletivo sempre esteve presente.

Ao analisar a experiência concreta de atuação pública sobre um problema habitacional, como se está fazendo aqui, é preciso, portanto, olhar criticamente para os resultados que foram obtidos, comparando-os com o custo que tiveram para a sociedade que os financiou. Não foi objetivo deste trabalho fazer uma avaliação da eficácia dos investimentos – embora a isto devesse alguém dedicar-se oportunamente – mas apenas apontar os fenômenos observados e tentar relacioná-los.

Alguns dados sócio econômicos do município de Vacaria são importantes para mostrar a magnitude do problema habitacional local. Eles sinalizam um município pertencente à região de menor PIB do Estado que tem como atividades predominantes aquelas ligadas à agricultura, não tendo logrado êxito o esforço de algumas administrações no incentivo às atividades industriais geradoras de renda e postos de trabalho. O grande impulso que retirou Vacaria de uma grave crise dos anos 60 e 70 foi aquele proporcionado pelo desenvolvimento do cultivo da maçã. Esta atividade, apesar de gerar postos de trabalho de caráter fixo, parte deles nos pomares e parte nas empresas localizadas no Distrito Industrial da cidade, permanece classificada no setor primário e reduz sua exigência de mão de obra a apenas a metade nos períodos de entressafra – nos meses de maio a dezembro. Isto sinaliza que as condições de pobreza tendem a permanecer e provavelmente se agravar se levada em consideração a crise brasileira dos últimos anos.

A pesquisa encontrou os dois loteamentos com todas as casas ocupadas. Isto significa que o problema habitacional foi minorado. Todo aumento de oferta de imóveis para residência acaba significando facilidades adicionais para quem necessita comprar ou alugar. A oferta de imóveis para a população de baixa renda não é assumida pelas empresas do ramo imobiliário pela inviabilidade de pagamento. Na realidade, para uma parcela significativa da população mais pobre, o acesso à moradia só tem lugar se uma parte do custo for assumido pelo poder público, através de subsídio ou alguma outra facilidade. A decisão de qualquer administração de fazer um loteamento popular passa, necessariamente, pela aceitação deste fato.

Uma grande parte dos moradores que receberam as casas do poder público nos núcleos aqui analisados já transferiu para terceiros. No entanto não se tem informações de que alguns deles estejam novamente sem-teto, pressionando o poder público para uma nova solução. Pode-se supor que, com o dinheiro da transferência, tenham conseguido uma outra residência. Neste caso o problema continua solucionado, tendo ainda viabilizado a colocação de outra família. O destino desses moradores é apenas parcialmente conhecido. A pesquisa mostrou que a falta de acompanhamento dos órgãos executores foi um dos principais motivos da ocorrência de transferência de “propriedade” entre moradores. Mudar de cidade ou ir para a zona rural em função de emprego, ou transferências compulsórias de empresas são os motivos mais frequentemente apontados.

A maioria dos moradores não está pagando as prestações. Isto precisa ser visto por dois lados. Primeiro, olhando o problema em si, pode-se entender que algumas famílias realmente não têm renda para pagar as prestações, especificamente para o caso do Loteamento Municipal Mutirão. Esta dificuldade está relacionada à renda real dos compradores, às características do bem que foi oferecido, que determinam o correspondente preço, e à parcela desse valor que o poder público está assumindo subsidiar. É ilustrativo salientar aqui que o novo empreendimento habitacional da Prefeitura – Chácara das Palmeiras – descrito anteriormente, já apresenta problemas de inadimplência. As famílias iniciaram o pagamento das prestações em Agosto deste ano e, no mês de Setembro, o relatório de devedores da Prefeitura aponta 48 devedores significando 47,4% das famílias.

A pesquisa mostrou que o preço não foi a única razão do não pagamento, pois mesmo aqueles que tinham prestações irrisórias – até mesmo para os padrões deles – não estavam pagando, como é o caso do Loteamento Cohab.

Olhando então o problema por outro lado, pode-se especular sobre a importância da forma de condução dos loteamentos e sobre a atitude dos moradores no tocante ao pagamento. A pesquisa demonstrou que os moradores não têm estímulo para pagar, nem são pressionados para isto. É sabido que uma Prefeitura tem muita dificuldade em promover o despejo de um morador inadimplente. Ficam reduzidas, portanto, as chances de ações mais drásticas de pressão. Os órgãos públicos promotores dos loteamentos não estão presentes nos núcleos. Este fato caracteriza uma ausência de controle, que se transmite para a forma como os moradores encaram sua inserção no processo.

A ausência de uma tradição associativa contribui para que os moradores se sintam perdidos nos novos núcleos. O isolamento mantém a ignorância e a sensação de incapacidade de interferir no processo. O resultado é sempre uma acomodação passiva, um misto de desencanto com desleixo que dificulta que aquele espaço seja considerado como seu. Curiosamente, o poder público que investe recursos para melhorar a vida dessa população desconsidera os efeitos da experiência associativa nessa melhoria. Se por um lado isso reduz a pressão das comunidades sobre o poder público por outro torna essas ações muito mais pobres de resultados.

É interessante relacionar este comportamento dos órgãos executores com o momento histórico de implantação dos núcleos. O núcleo Cohab surgiu num momento de busca de sustentação popular para o governo autoritário, e foi viabilizado pela vinculação partidária do Prefeito à ARENA, mesmo que a cidade não necessitasse das casas. O clientelismo da época não estava nem um pouco associado à idéia de organização popular. Já o Loteamento Mutirão surgiu vinculado à idéia de resgate da democracia e da participação popular, até no nome. A prática política, no entanto, não correspondeu ao discurso.

Mesmo considerando que os critérios de seleção dos mutuários não observaram o que as leis respectivas determinavam, a clientela selecionada foi, preferencialmente, de baixa renda. As transferências ocorridas entre moradores, pelas razões apontadas, podem ter permitido a ocupação por famílias de renda mais elevada. Embora a pesquisa não permita afirmações conclusivas, trouxe elementos indicativos neste sentido. Mesmo que se considere que estando as casas todas ocupadas o objetivo maior foi atingido, este fato é um indicador de que existe carência de oferta de imóveis para a classe imediatamente superior o que gera essa natural expropriação dos mais pobres. A eficácia das ações públicas voltadas à população de

renda mais baixa estaria, assim, também vinculada a ações de estímulo – não necessariamente sob a forma de subsídio – à oferta de imóveis para aquela classe.

ANEXOS

Pesquisa sócio-econômica

Bairro: Quadra: Lote: Questionário nº

Composição da família, emprego e renda

Nome	Parentesco	Idade	Escolaridade	Onde trabalha	Função	Salário
------	------------	-------	--------------	---------------	--------	---------

Se alguém está desempregado, há quanto tempo e qual foi o último emprego

Safristas:	Local	Quantos meses	Salário
------------	-------	---------------	---------

Forma de aquisição da moradia.

Ano de entrada

Primeiro morador _____

Comprou de terceiros e regularizou na Prefeitura ou Cohab _____

Comprou de terceiros e não regularizou na Prefeitura ou Cohab _____

Outra _____

(alugada- emprestada- etc)

Se é segundo morador. De onde veio _____

Como fez para pagar as benfeitorias _____

Se sabe para onde foram os antigos moradores e porque saíram _____

Pagamento das prestações.

Estão pagando: _____

Porque não estão pagando ou porque estão atrasados:

Valor da prestação: _____ / Muito alta () Valor razoável () Pequena ()

Se conhece alguns moradores que venderam suas casas, sabe para onde se mudaram?

Qual foi o acontecimento que mais marcou a família, enquanto moradora do Bairro?

Questões exclusivas para o Bairro Mutirão.

Tem conhecimento de que a Prefeitura está providenciando as escrituras e vai entregar para aqueles que já pagaram 10 anos? _____

Como soube? _____

Acha que deve pagar para receber a escritura ? Porque? _____

Questão para pessoas menores de 25 anos

Se você tivesse que escolher entre os assuntos seguintes, indique dois que você considera os mais importantes, em 1º e 2º lugar

Assuntos	/	Moradores	1	2	3	4	5	6
----------	---	-----------	---	---	---	---	---	---

a) Manter a ordem no país: _____

b) Maior participação do povo nas decisões políticas importantes: _____

c) Combater a inflação: _____

d) Proteger a liberdade de expressão: _____

Questão para pessoas maiores de 45 anos

Se você tivesse que escolher entre os assuntos seguintes, indique dois que você considera os mais importantes, em 1º e 2º lugar

Assuntos	/	Moradores	1	2	3	4	5	6
----------	---	-----------	---	---	---	---	---	---

a) Manter a ordem no país: _____

b) Maior participação do povo nas decisões políticas importantes: _____

c) Combater a inflação: _____

d) Proteger a liberdade de expressão: _____

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: **Pós-Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático**, SADER, E. e GENTILI, P. (org.), p.9-23, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ARRETCHE, MARTA T. da S. Política Habitacional. In: **Redefinição de Competências Entre Esferas de Governo na Prestação de Serviços Públicos na Área Social**. NEPP, Relatório Final, p. 54-88. São Paulo, junho de 1994.
- _____. **O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes**. Campinas, SP, 1998. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas.
- AZEVEDO, Sérgio de e ANDRADE, Luis A. G. de. **Habitação e Poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. OK!
- BARBOSA, Eva M. Casa Própria ou direito a um serviço de habitação? In: **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v. 19, n. 2, p.272-285, 1998.
- _____. **Descentralização das políticas sociais no RS - 1986-94: Habitação**. FEE, setembro de 1999.
- BINOTTO, Gilson. O Estado e a Política Habitacional – Um Estudo da Região Conurbada de Florianópolis. Tese de mestrado, UFSC, 1994.
- BOLAFFI, Gabriel. **A casa das Ilusões perdidas – aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional da Habitação**. Cadernos Cebrap, número 27, São Paulo: Brasiliense, 1977. OK!
- BONETI, Lindomar W. Estado e Exclusão Social Hoje. In: **Os Caminhos da Exclusão Social**, ZARTH, Paulo A; LECHAT, Noelle M.P.; GEHLEN, Ivaldo et al, Ijuí: Editora Unijui, p.9-44, 1998.
- DE BEM, Cleide M. P. O Sistema Financeiro da Habitação. In: **Revista Brasileira de Planejamento**, n. 14. Porto Alegre, 1983.
- CARVALHO, Sonia N. A Política nacional de habitação e a Ação do Estado. In: **Revista São Paulo em Perspectiva**, 5(4): 50-59, São Paulo: Out./Dez. 1991.
- CORULLÓN, M. **Manual para o Programa de Promoção do Voluntariado do Conselho Comunidade Solidária**. (mimeo)
- KLERING, Luis R. Análise do Desempenho dos Municípios do RS - 1993. In: **Análise**. Porto Alegre: v. 5, p.149-195, 1994.
- KURMANN, Ademar J. **Histórico da Maçã no Brasil e Preocupações**. Vacaria, 1999 (mimeo)

FEE. A Política Social Brasileira: Evolução Institucional do Brasil e no Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Outubro de 1983.

_____. Índice Social Municipal Ampliado para o Rio Grande do Sul - 1991-96. Relatório de Pesquisa. Documento 45. Porto Alegre, 2000.

FUNDAP. Documentos de Trabalho, Março de 1991.

GONH, M. da G. **Cultura Política, Mídia e o Novo Associativismo no Terceiro Setor.** São Paulo, 1999, 26p. (mimeo)

IBGE. Censo Demográfico - Mão de Obra. Rio de Janeiro, 1970.

_____. _____ 1980

_____. _____ 1991

_____. Censo Demográfico - Famílias e Domicílios. Rio de Janeiro, 1980.

_____. _____ 1991.

_____. Dimensões das Carências Sociais. Rio de Janeiro, 1991.

_____. Contagem da População. Rio de Janeiro, 1996.

LIPIETZ, Alain. **Audácia: Uma Alternativa para o Século 21.** São Paulo: Nobel, 1991.

LOPES, Ademar R. O Tronco Principal Sul em Vacaria. In: **Raízes de Vacaria I.** Porto Alegre: EST, 1996.

MEDICI, André C. e BRAGA, José. C. de S. Políticas Sociais e Dinâmica Econômica (Elementos Para Uma Reflexão). In: **Planejamento e Políticas Públicas.** Brasília: IPEA, v.1, p.33-89, Dezembro, 1993.

MELO, Marcus A. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: **Avaliação de Políticas Públicas,** RICO, Elizabeth M. (org.), p.11-28, São Paulo: Cortez, 1998.

OLIVEIRA, L. Os excluídos existem? Notas sobre a elaboração de um novo conceito. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** número 33, p. 49-61, Rio de Janeiro, Fevereiro de 1997.

PEREIRA, Luiza H. **Habitação Popular no Rio Grande do Sul - 1890/1980.** CADERNOS DO PROPUR. Porto Alegre, dezembro de 1982.

_____. **Habitação Popular no Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, RS, 1980. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

RAÍZES DE VACARIA I. Porto Alegre: EST, 1996.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Especial da Habitação. Sehab. A Política Habitacional no Brasil e as Ações Propostas para o Estado Do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, junho de 1999.

SANTOS, Cláudio H. M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. IPEA. Texto para Discussão nº 654. Brasília, junho de 1999.

SANTOS, Wanderley G. dos. A Trágica Condição da Política Social. In: **Política Social e Combate a Pobreza**, ABRANCHES, Sérgio; COIMBRA, Marcos; SANTOS, Wanderley, p. 33-63. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

SEHAB. Habitação Popular. Porto Alegre, 1999.

SEIBEL, Erni J. **Cultura Política e Gestão Pública: os limites político-administrativos para a efetivação de políticas públicas**, Florianópolis, 13p. (mimeo).

SOUZA, Leticia R.; OLIVEIRA, Margere R. de; OSÓRIO, Leticia M. **Habitação - Projeto MORE LEGAL**. Porto Alegre, 1999. (mimeo)

SOZO, José. **Estudo Sobre a Cultura da Maçã no Rio Grande do Sul – Perspectivas de Crescimento**. Vacaria, setembro de 1991. (mimeo).

VASCONCELOS, José R de; CÂNDIDO JUNIOR, José O. **O Problema Habitacional no Brasil: Déficit, Financiamento e Perspectivas**. IPEA. Texto para discussão nº 410. Brasília, abril de 1996.

WEFFORT, Francisco. **O Populismo na Política Brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1978.