



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**PRODUÇÃO SÓCIO - ESPACIAL E HABITAÇÃO POPULAR NAS
ÁREAS DE ASSENTAMENTOS E OCUPAÇÕES NA CIDADE DE
VITÓRIA DA CONQUISTA – BA.**

Miriam Cléa Coelho Almeida

SALVADOR
2005

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

MIRIAM CLÉA COELHO ALMEIDA

**PRODUÇÃO SÓCIO-ESPACIAL E HABITAÇÃO POPULAR NAS
ÁREAS DE ASSENTAMENTOS E OCUPAÇÕES NA CIDADE DE
VITÓRIA DA CONQUISTA – BA.**

**Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
em Geografia, Universidade Federal da Bahia –
UFBA, como requisito para obtenção do grau de
Mestre.**

**Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Auxiliadora da
Silva.**

**SALVADOR
2005**



A449p

Almeida, Miriam Cléa Coelho.

Produção sócio-espacial da habitação popular nas áreas de assentamentos e ocupações na cidade de Vitória da Conquista – BA / Miriam Cléa Coelho Almeida.
– Salvador: UFBA, 2005.
191.:il. (color.).

Orientadora: Profª Drª Maria Auxiliadora da Silva.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Instituto de Geociências, 2005.

Bibliografia: f. 181-191.

1. Geografia urbana – Vitória da Conquista - (BA). 2. Produção sócio-espacial – Cidade - Vitória da Conquista (BA). 3. Habitação popular – Vitória da Conquista (BA). I. Universidade Federal da Bahia, Instituto de Geociências. II. Silva, Maria Auxiliadora da. III. T.

CDD: 307.76098142

À memória de meu pai
Divaldo Coelho

AGRADECIMENTOS

Nesta caminhada não estive sozinha, foram muitas as pessoas e Instituições que de diferentes maneiras ajudaram na concretização deste trabalho. Algumas apenas apareceram no caminho, outras caminharam comigo longo trecho e, outras, vieram até o final e continuam vigilantes.

Mesmo com o risco que se corre ao apontar nomes, pela razão já conhecida de que sempre pode faltar alguém, não posso deixar de fazer alguns agradecimentos especiais.

Agradeço à Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), cuja bolsa de incentivo à pós-graduação *stricto sensu* foi decisiva para a realização desta pesquisa. Ao Departamento de Geografia que entendendo a importância da qualificação profissional viabilizou a liberação integral das minhas atividades. À Secretaria de Desenvolvimento Social, à Casa da Cidadania, ao Arquivo Público Municipal pelos documentos e informações disponibilizados.

Aos colegas do Departamento de Geografia que contribuíram com as sugestões e críticas ao texto, os quais destaco os colegas Vitória Carne Correia que com a leitura criteriosa de toda a dissertação, contribuiu enormemente para que o texto não “saísse dos trilhos”, Edvaldo Oliveira, pela valiosa contribuição cartográfica, sem a qual muitos dos mapas produzidos não teriam sido possíveis e Meirilane Maia pelo ombro amigo, companhia e paciência em todo o percurso.

À todos os professores do Mestrado em Geografia da Universidade Federal da Bahia (UFBA), com os quais tive a oportunidade de compartilhar as questões relativas ao meu trabalho nas disciplinas cursadas. Agradeço, particularmente, às

professoras doutoras Maria Auxiliadora da Silva, orientadora desta pesquisa, pelo carinho e grande incentivo na concretização deste desafio; Creuza dos Santos Lage pelas correções no texto, e ainda, pela amizade, paz e luz desejados em momentos difíceis desta jornada e Iracema Brandão Guimarães pela avaliação criteriosa com críticas e sugestões ao trabalho.

À minha família, que sempre compartilhou com a construção da minha vida acadêmica, se orgulhando a cada conquista. Ao meu esposo que soube compreender a grandeza desse curso, incentivando-me e compreendendo a minha ausência.

Agradeço ainda aos moradores dos assentamentos e ocupações que gentilmente contribuíram com as respostas aos formulários e com os depoimentos. Ao movimento de moradia e às Associações de Moradores pelas entrevistas e disponibilização de documentos e informações.

Enfim, como nos ensina Gonzaguinha,

E aprendi que se depende sempre

RESUMO

Este trabalho objetiva analisar a produção sócio-espacial da habitação popular na Cidade de Vitória da Conquista – BA, a partir da década de 90. Para tanto, são avaliados o planejamento e a gestão do Estado, da sociedade civil e do capital (entendidos como sujeitos) na produção da habitação popular destinada às populações sem nenhuma ou com renda de até dois salários mínimos, caracterizada pelos assentamentos e ocupações nesta cidade. A análise é realizada considerando as diferentes escalas espaço-temporais, procurando evidenciar as contribuições do Estado, da sociedade civil e do capital na produção da habitação popular. A abordagem relacionada ao Estado mostra tanto as concepções que orientaram e ainda orientam as políticas de habitação popular, quanto os resultados alcançados por tais políticas. Quanto à sociedade civil, são discutidas as diferentes formas de sua participação na produção da habitação popular, seja no plano da discussão política ou nas ações concretas. Na análise do capital, embora reconheça a inserção da produção da habitação no contexto geral da acumulação capitalista, dada à especificidade dos assentamentos e ocupações urbanos em áreas públicas, é evidenciada a dinâmica do pequeno capital, caracterizada, sobretudo, pela comercialização ilegal de lotes e pelo aluguel que são praticados, em geral, por alguns moradores destas áreas. O tratamento em separado desses sujeitos cumpre objetivo eminentemente analítico, vez que são constituídos e atuam, quase sempre, de forma articulada e combinada, estabelecendo uma relação extremamente complexa e desafiadora. A avaliação das intervenções do Estado, da sociedade civil e do capital se pauta nos princípios da qualidade de vida e da justiça social. Estes princípios têm, como parâmetros de análise, o nível de segregação sócio-espacial, o grau de desigualdade sócio-econômica e o grau de oportunidade para participação cidadã direta, em processos decisórios relacionados com a produção da habitação popular. Os resultados obtidos mostram que as políticas e intervenções tanto do Estado (com os assentamentos) quanto da sociedade civil (com as ocupações) e do capital (com a especulação territorial e imobiliária) contribuíram para uma produção sócio-espacial marcada pela segregação sócio-espacial das populações sem nenhuma ou com renda de até dois salários mínimos, nos limites últimos da malha urbana, onde a superposição territorial das precariedades dos equipamentos e dos serviços urbanos coletivos ainda nega àquelas populações o direito à cidade e à vida urbana.

Palavras-Chave: Produção sócio-espacial, habitação popular, planejamento e gestão urbanos.

ABSTRACT

This work aims at analyzing the socio-spatial production of the popular habitation in the City of Vitória da Conquista – BA, from 90's decade. For this, the planning and the administration of the State, of the civil society and of the capital (understood as subjects) are appraised in the production of the popular habitation intended to the populations without any income or with income up to two minimum wages, characterized by the settlements and by the occupancies in this city. The analysis is accomplished taking into account the different spatial-temporal scales trying to evidence the contributions of the State, of the civil society and of the capital in the production of the popular habitation. The approach related to the State shows both the conceptions which guided and even guide the politics of the popular habitation, and the results achieved by such politics. As to the civil society, the different shapes of its participation in the production of the popular habitation are discussed, either in the level of the political discussion, or the concrete actions. In the analysis of the capital, although it recognizes the insertion of the production of the habitation in the general context of the capitalist accumulation, given to the particularity of the urban settlements and occupancies in the public areas, the dynamics of the small capital characterized, above all, for the illegal commercialization of allotments and the rent which are, in general, carried out by some residents of these areas, is evidenced. The treatment in separate from these subjects accomplished the eminently analytic objective, whereas they are constituted and, almost always, perform in an articulate and combined way, establishing an extremely complex and challenging relation. The evaluation of the interventions of the State, of the civil society and of the capital itself sustains in the principles of the quality of life and of the social justice. These principles have, as parameters of analysis, the level of socio-spatial segregation, the degree of socioeconomic inequality and the degree of opportunity for direct citizen participation, in decisive processes related to the production of the popular habitation. The obtained results show that the politics and interventions both of the State (with the settlements), and of the civil society (with the occupancies), as well as of the capital (with the territorial and real-estate speculation) contributed to a socio-spatial production marked by the socio-spatial segregation of the populations without any income or with income up to two minimum wages, in the final limits of the urban mesh, where the territorial overlap of the precariousnesses of the equipments and of the collective urban services still deny those populations the right to the city and to the urban life.

Keyword: socio-spatial production, popular habitation, urban planning and administration.

LISTA DE SIGLAS

ACS - Agentes Comunitários de Saúde

BNH -Banco Nacional de Habitação

CEF - Caixa Econômica Federal

COHAB's - Companhias de Habitação

CONAM - Criação da Confederação Nacional de Associações de Moradores

CONDER - Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia

Ecosane - Empreendimentos, Construção e Saneamento LTDA.

FCP - Fundação da Casa Popular

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FNMP - Fundo Nacional de Moradia Popular

IAP's - Institutos de Aposentadoria e Previdência

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IEED - Instituto de Educação Euclides Dantas

INOCOOP - Cooperativa para Construção de Habitação Popular

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPMF - Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras

IPTU - Imposto Predial e territorial Urbano

MPC - Modo de Produção Capitalista

PAIH - Plano de Ação Imediata para a Habitação

PAR - Programa de Arrendamento Residencial

PDU - Plano Diretor Urbano

PMHP - Programa Municipal de Habitação Popular

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios

PSF - Programa de Saúde da Família

PSH - Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social

PT - Partido dos Trabalhadores

SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SEAC - Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária

SEI - Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SIMTRANS - Sistema Municipal de Trânsito e Transporte

SNIU - Sistema Nacional de Indicadores Urbanos

SUS - Sistema Único de Saúde

UESB – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

UFBA – Universidade Federal da Bahia

UMM - União dos Movimentos de Moradia

URBIS - Companhia de Habitação e Urbanização

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estimativa de Déficit Habitacional (Brasil, Nordeste e Bahia) – 2000.	65
Tabela 2 - Síntese geral da distribuição de lotes pelo Programa Municipal de Habitação Popular – PMHP (1991-2004)	67
Tabela 3 - Componentes do Déficit Habitacional Básico – Vitória da Conquista, 2000.	70
Tabela 4 - Síntese do Cadastro do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU de Vitória da Conquista – BA.	103
Tabela 5 - Formas de aquisição dos lotes nos Assentamentos e Ocupações. Vitória da Conquista, 2004.	105
Tabela 6 - Percentual por domicílio por faixa de renda da pessoa responsável. Vitória da Conquista, 2000.	117
Tabela 7 - Carência de infra-estrutura urbana, por faixa de renda. Vitória da Conquista – 2000.	129
Tabela 8 - Domicílios particulares permanentes segundo a forma de escoamento da instalação sanitária, Vitória da Conquista - 2000.	136
Tabela 9 - Evasão escolar nas escolas municipais que atendem à população dos assentamentos e ocupações urbanas, 2004.	144

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Bahia - Localização de Vitória da Conquista, 2005.	17
Mapa 2 – Localização dos Assentamentos e Ocupações na cidade de Vitória da Conquista – BA – 2005.	21
Mapa 3 - A espacialidade da Política Nacional de Habitação – 2005.	77
Mapa 4 - Densidade de Ocupação na cidade de Vitória da Conquista – BA, 2004.	104
Mapa 5 - Fluxos migratórios internos. Assentamentos – 2004.	111
Mapa 6 - Fluxos migratórios internos. Assentamentos – 2004.	111
Mapa 7 - Fluxos migratórios internos. Assentamentos – 2004.	111
Mapa 8 - Fluxos migratórios internos. Assentamentos – 2004.	111
Mapa 9 - Fluxos migratórios internos. Ocupações – 2004.	112
Mapa 10 - Fluxos migratórios internos. Ocupações – 2004.	112
Mapa 11 - Fluxos migratórios internos. Ocupações – 2004.	112
Mapa 12 - Fluxos migratórios internos. Ocupações – 2004.	112
Mapa 13 - Fluxos migratórios externos. Assentamentos e Ocupações – 2004.	115
Mapa 14 – A Espacialidade do Sistema de Abastecimento de Água em Vitória da Conquista – BA, 2004.	135
Mapa 15 – A Espacialidade do Sistema de Esgotamento Sanitário em Vitória da Conquista – BA, 2004.	138
Mapa 16 - A espacialidade do acesso dos assentamentos e ocupações à rede pública de educação. Vitória da Conquista – BA, 2004.	143
Mapa 17 - A espacialidade do acesso dos assentamentos e ocupações à rede pública de saúde. Vitória da Conquista – BA, 2005.	148
Mapa 18 - A espacialidade do acesso dos assentamentos e ocupações ao transporte coletivo urbano. Fluxos principais e secundários – 2005.	150
Mapa 19 – A espacialidade do sistema de coleta dos resíduos sólidos na cidade de Vitória da Conquista – BA, 2004.	154
Mapa 20 – Padrões Habitacionais na cidade de Vitória da Conquista – BA, 2004.	171

LISTA DE FOTOGRAFIAS

Foto 1 - Casas construídas pelo PSH no Assentamento Vila América.	75
Foto 2 - Casas construídas pelo PSH no Assentamento Vila América.	75
Foto 3 - Casas construídas pelo PSH no Assentamento Vila América.	75
Foto 4 - Casas construídas pelo Pró-Município para atendimento de famílias desabrigadas no período da emergência.	75
Foto 5 – Aspectos da moradia na ocupação Anelita Nunes-Tanque Seco.	122
Foto 6 - Aspectos da moradia na ocupação Conveima II.	122
Foto 7 - Aspectos da moradia na ocupação Pedrinhas-Nova Esperança.	122
Foto 8 – Cercas vivas construídas pelos moradores no assentamentos Vila América – Morar Melhor.	123
Foto 9 – Cercas construídas pelos moradores para definir os limites dos quintais no assentamento Vila América – PSH.	123
Foto 10 - Área Verde no Assentamento Vila América.	124
Foto 11 – Área destinada à praça pública no Assentamento Vila América – PSH.	124
Foto 12 - Área Verde no Assentamento Conjunto da Vitória.	124
Foto 13 - Área Verde no Assentamento Cidade Modelo.	124
Foto 14 - Área Verde no Assentamento Henriqueta Prates.	124
Foto 15 - Esgoto Superficial na Lagoa do Jurema.	139
Foto 16 - Tipo de banheiro na ocupação Conveima I.	140
Foto 17 - Área alagada na ocupação Anelita Nunes – Tanques Seco.	169
Foto 18 – Residência Alagada na ocupação Anelita Nunes – Tanques Seco.	169
Foto 19 – Rede elétrica na ocupação Pedrinhas-Nova Esperança.	170

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1 - Nível de escolaridade da pessoa responsável pela família. Assentamentos e Ocupações, 2004. 116
- Gráfico 2 - Quantidade de cômodos nos domicílios pesquisados. Assentamentos e Ocupações, 2004. 121
- Gráfico 3 - Bens duráveis existentes nos domicílios pesquisados. Assentamentos e Ocupações, 2004. 125
- Gráfico 4 - Condição do domicílio pesquisado. Assentamentos e Ocupações, 2004. 127
- Gráfico 5 - Existência de iluminação el

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 PRODUÇÃO SÓCIO-ESPACIAL URBANA E HABITAÇÃO POPULAR	26
1.1 A produção sócio-espacial urbana	27
1.2 O planejamento e a gestão na produção sócio-espacial urbana	32
1.3 A produção da habitação popular	47
2 OS SUJEITOS DA PRODUÇÃO DA HABITAÇÃO POPULAR	56
2.1 O Estado e a produção da habitação popular	58
2.2 A sociedade civil e a produção da habitação popular	78
2.3 O capital e a produção da habitação popular	99
3 A MATERIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO POPULAR NAS ÁREAS DE ASSENTAMENTOS E OCUPAÇÕES.	
3.1 Perfil dos moradores	109
3.2 Paisagem habitacional	110
3.3 Formas de acesso à habitação popular	121
3.4 Equipamentos e Serviços Urbanos Coletivos	126
3.4.1 Acesso à energia elétrica	128
3.4.2 Abastecimento de água	130
3.4.3 Instalação e esgotamento sanitário	132
3.4.4 Acesso à Educação	136
3.4.5 Acesso à Saúde	141
3.4.6 Pavimentação e Transporte Coletivo	146
3.4.7 Limpeza urbana e coleta de lixo	149
	152
4 PRODUÇÃO SÓCIO-ESPACIAL DOS ASSENTAMENTOS E OCUPAÇÕES: MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA E AUMENTO DA JUSTIÇA SOCIAL?	156
4.1 Planejamento e gestão dos assentamentos e ocupações.	157
4.2 A segregação sócio-espacial	167
4.3 A desigualdade sócio-econômica	172
4.4 Participação cidadã	173
5 CONCLUSÃO	176
6 BIBLIOGRAFIA	181

INTRODUÇÃO

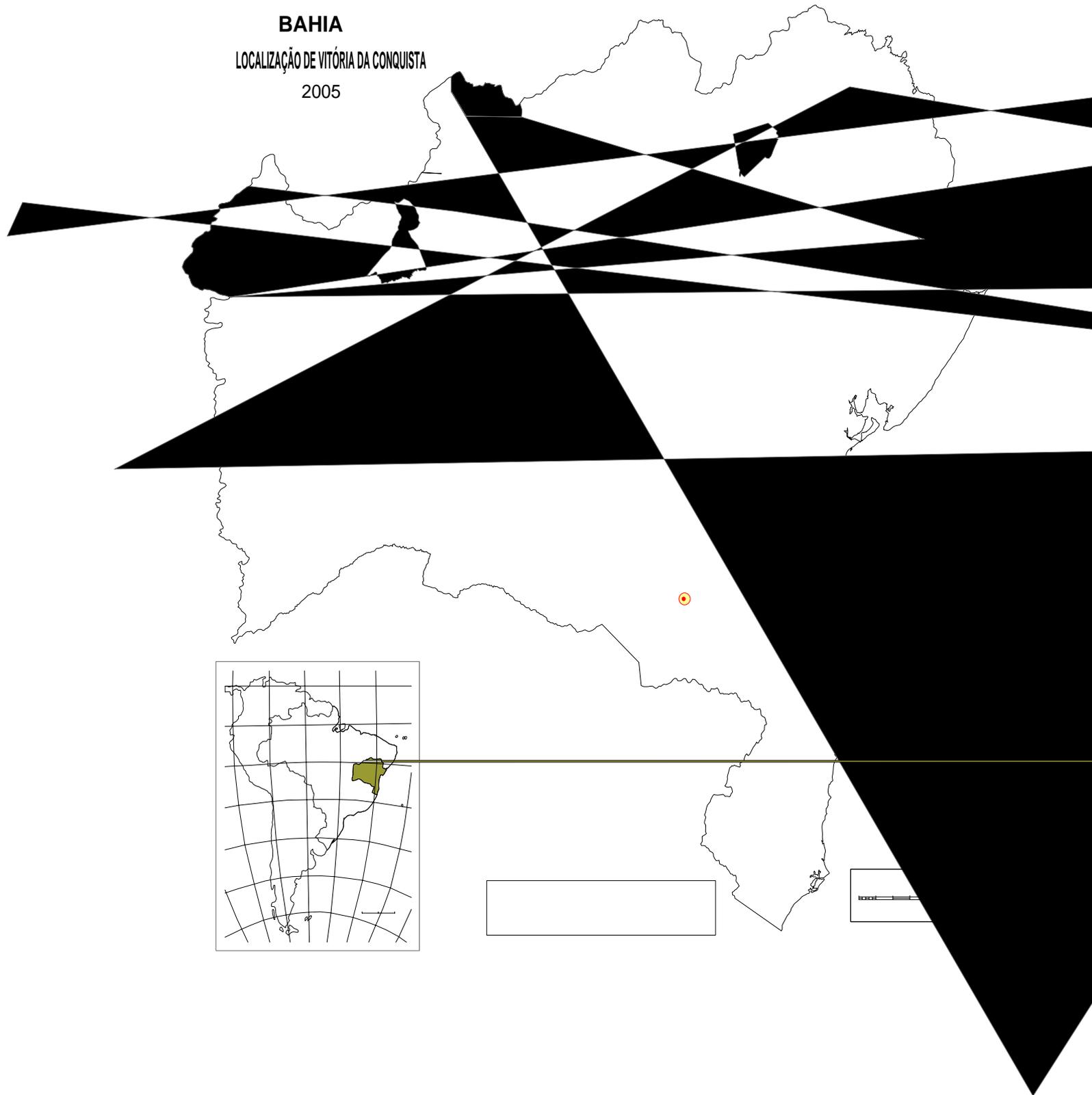
A urbanização brasileira trouxe para as cidades enormes desafios. Esses desafios, em certa medida, resultam de diferentes fatores desde o processo de reestruturação produtiva do capital em nível mundial, até às ações locais e regionais de planejamento e gestão urbanos. Dentre eles, destaca-se o enfrentamento da crise da habitação popular desencadeada, principalmente, pela desigualdade social que dificulta, ou mesmo impede, a apropriação do espaço de forma equilibrada. A massa populacional excluída do acesso à moradia tem crescido e gerado tensões e conflitos, não apenas nas cidades de grande porte, mas, também, nas cidades médias brasileiras.

Vitória da Conquista – BA, localizada entre as Latitudes 14°53'43" S e 14°48'13" S e as Longitudes 40°49'12" W e 40°53'43", no Sudoeste da Bahia, conforme mostra o mapa 1, tem centralizado o dinamismo de uma região do semi-árido baiano e nordestino, mas, assim como as demais cidades brasileiras de grande e médio porte, também experimenta problemas de acesso à moradia, resultante, da produção e reprodução do capital, que se configura dentre outros aspectos, na pauperização da classe trabalhadora, na ausência de políticas estatais

e na migração campo-cidade observada com o crescimento populacional experimentado.

MAPA 1

BAHIA
LOCALIZAÇÃO DE VITÓRIA DA CONQUISTA
2005



Conforme os dados censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1960 a população total do município era de 48.712 habitantes, em 1980 foi para 127.454 e em 2000 saltou para 262.494 habitantes. Este crescimento rápido, justificado, em certa medida pela implantação do pólo cafeeiro na região e pelas mudanças nas relações de trabalho com o intenso fluxo migratório campo-cidade, com o assalariamento urbano etc, trouxe em seu curso, uma série de desafios: enfrentar o agravamento das desigualdades sociais, conter a especulação imobiliária, reduzir a dificuldade de acesso à habitação, reduzir a precariedade dos equipamentos e serviços urbanos coletivos, dentre outros¹.

Do total de 262.494 habitantes do município, ainda segundo dados do censo IBGE-2000, 225.430 residem em áreas urbanas, sendo que, 215.079 estão na sede municipal o que corresponde a 82% dos habitantes e mostra a intensa concentração populacional na cidade de Vitória da Conquista. Este quadro confere à cidade o posto de segunda maior cidade do interior do Estado da Bahia. Entretanto, o crescimento populacional urbano, não veio acompanhado de um dinamismo econômico e de uma política de habitação popular que garantissem o acesso à habitação ao conjunto da população sem rendimentos ou com renda mensal de até dois salários mínimos. Convém lembrar que este quadro não é peculiar a esta cidade, mas, sobretudo, às cidades nordestinas da região do semi-árido.

A habitação popular na cidade de Vitória da Conquista – BA foi ao longo dos anos, alvo de programas realizados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), pela Companhia de Habitação e Urbanização (URBIS) e pela Cooperativa para

¹ Para aprofundar a análise sobre as transformações sócio-espaciais ocorridas em Vitória da Conquista com a implantação do pólo cafeeiro ver: SANTOS, Antônio Luiz dos. Produção de riqueza e miséria na cafeicultura: as transformações recentes no espaço rural dos municípios de Vitória da Conquista e Barra do Choça – BA. Recife: UFPE, 1987. Dissertação de Mestrado e LIMA, Maria do Céu. Do território desejado ao lugar possível: cidade, luta e apropriação. São Paulo: USP, 1997. Dissertação de Mestrado.

Construção de Habitação Popular (INOCOOP), que tinham como objetivo facilitar o acesso, da população de baixos rendimentos, à habitação. Entretanto, contraditoriamente, na prática, estes programas não garantiram o acesso a essa população por não possuírem as condições econômicas exigidas pelos órgãos de financiamento. Estes programas foram capturados, quase que em sua totalidade, pela classe média local.

Excluídos dos programas, a resposta popular se configurará, no plano municipal, por um lado, na realização de ocupações urbanas, a partir de meados da década de 1980 e, por outro, no confronto com o executivo municipal exigindo uma política de habitação que garantisse o acesso dessa população à moradia.

Como resultado da pressão popular, em 1991, é promulgada a lei municipal nº. 570/91 que institucionaliza a política de habitação popular, com a criação do Programa Municipal de Habitação Popular (PMHP), vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social e Coordenação de Habitação Popular, com o objetivo de construir habitações destinadas, prioritariamente, às famílias em situação de desemprego e subemprego, que viviam em precárias condições sócio-econômicas e em moradias inadequadas, como as localizadas em áreas de risco, sujeitas a alagamento, de preservação ambiental ou, ainda, em espaços alugados ou cedidos de forma provisória.

O programa municipal é, então, responsável pela criação dos treze assentamentos urbanos hoje existentes na cidade. É importante esclarecer desde já que assentamentos e ocupações neste trabalho não serão vistos como sinônimos, pois, a Prefeitura Municipal considera assentamentos as áreas cujos lotes foram doados pelo PMHP. Os assentamentos foram instituídos de duas maneiras: alguns foram planejados originariamente pelo PMHP e outros, foram criados por meio das

ocupações e reconhecidos, posteriormente, pelo Programa. Já as ocupações são produzidas pela luta dos sem teto em busca do uso do espaço para fins de moradia. Esta luta ocorreu tanto no plano individual, quanto coletivo.

O mapa 2 mostra a distribuição na malha urbana dos assentamentos construídos pelo PMHP (Henriqueta Prates - 1988, Recanto das Águas - 1998, Cidade Modelo - 1995, Nova Cidade - 3 etapas - 1991, Nova CAP - 1991, Vila América - 1999 e Alto do Bruno Bacelar - 1992), dos assentamentos oriundos de antigas ocupações (Alto da Conquista - 1991, Renato Magalhães - 1992, Parque da Colina - 1996, Ubaldino Gusmão - 1996, Conjunto da Vitória - 1991 e Santa Helena - 1989/93) e das ocupações (Alto da Boa Vista - 1988, Alto da Conquista - 1997, Pedrinha - Nova Esperança - 2001, Nossa Senhora de Lourdes - 1999, Santa Cruz - 1988, Encosta do Conveima I - 1991, Encosta do Conveima II - Copacabana II - 1994, Santa Terezinha - 1984, Rua Paulo Rocha - 1992, Rua José Machado Costa - 1992, CGC - canteiro central - 1999, Kadija - ao lado do cemitério - 1989, Ipanema - 1980, Lagoa do Jurema - 1995, Rua Anelita Nunes - Tanque Seco - 1996 e Vila União - 1987). Todas estas áreas são alvo de análise nesta pesquisa e constituem em sua base empírica.

As ações implementadas pelo PMHP até 2004, não foram suficientes para atender à demanda e garantir o direito à cidade e ao urbano². Assim, a resposta popular, continua sendo por meio das ocupações no espaço urbano, e pela pressão popular na luta pela melhoria da qualidade de vida e, conseqüentemente, pelo aumento da justiça social.

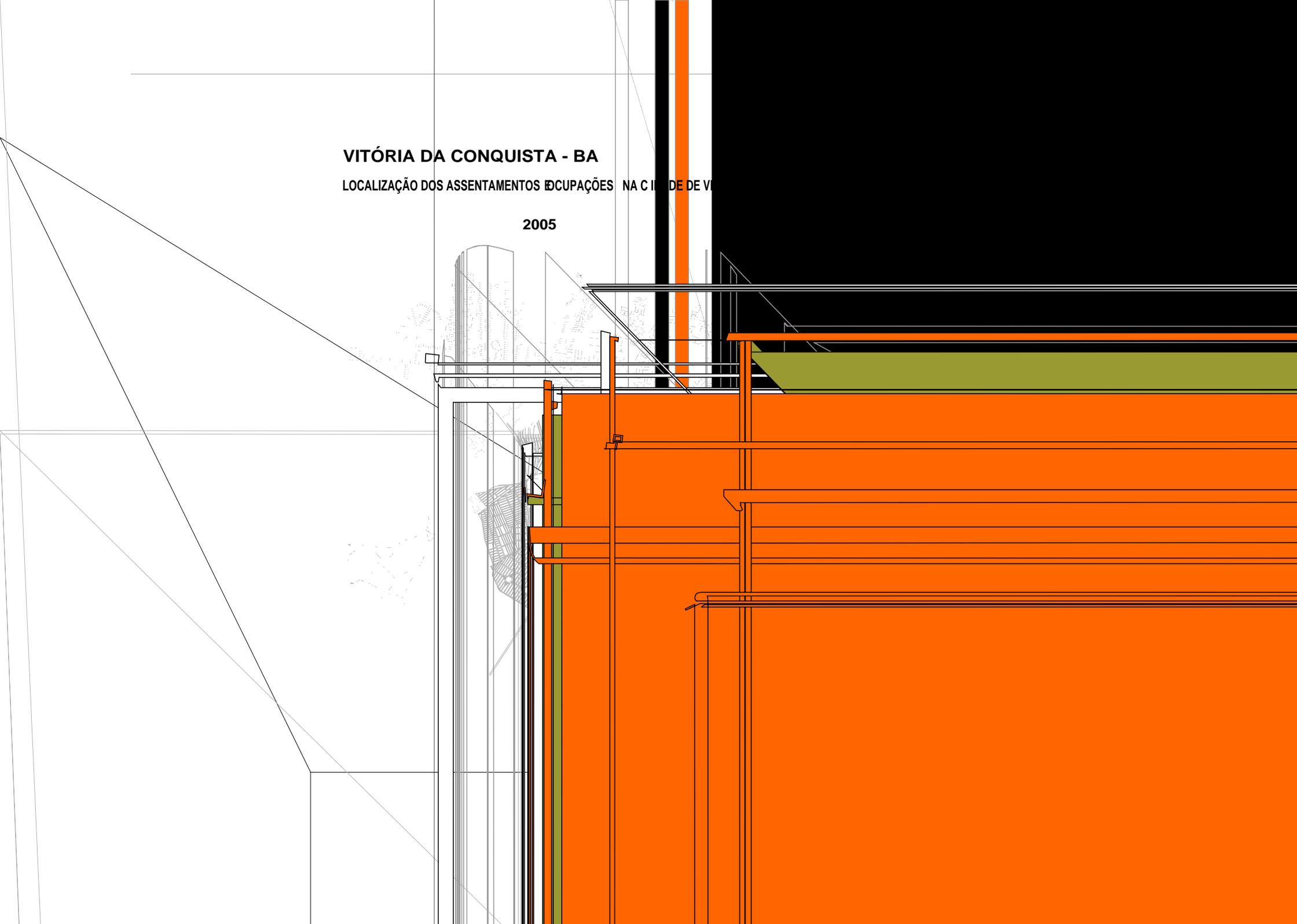
São estas constatações que evidenciam a questão central deste estudo que se traduz na análise do processo de produção sócio-espacial da habitação popular nas

² Aqui será considerada a análise de LEFÈBVRE acerca da cidade e do urbano, tratada em sua obra *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001. (Tradução Rubens Eduardo Frias)

VITÓRIA DA CONQUISTA - BA

LOCALIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS OCUPAÇÕES NA CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA

2005



áreas de ocupação e assentamentos da cidade de Vitória da Conquista – BA. Dessa questão decorrem outras como, por exemplo, qual tem sido a participação do Estado, da sociedade civil e do capital como sujeitos envolvidos nas políticas urbanas voltadas para a produção da habitação popular? Qual o rebatimento das ações desses sujeitos na produção dos assentamentos e ocupações? É possível falar em melhoria da qualidade de vida e aumento da justiça social com a produção sócio-espacial processada nos assentamentos e ocupações?

A temática em estudo apresenta quatro variáveis principais: produção sócio-espacial, habitação popular, planejamento e gestão. Estas variáveis são ao longo do texto examinadas, bem como outras derivações conceituais como: desenvolvimento urbano, sociedade civil, segregação sócio-espacial, espaço público e privado, participação cidadã, poder local, entre outros. Tais variáveis, apesar do grau de subjetividade que possuem, foi possível, por meio de técnicas de análise e do balanço de suas vantagens e desvantagens dar tratamento estatístico às informações levantadas e se chegar a algum nível de mensuração.

Nesse sentido, para a análise da política de habitação popular adotou-se os procedimentos metodológicos sugeridos por Souza (2002) acerca do planejamento e da gestão urbana, utilizando-se de parâmetros gerais como melhoria da qualidade de vida e justiça social e, para viabilizar a sua operacionalização e mensuração dado ao grau de subjetividade e abstração que os envolve, observou-se os parâmetros particulares tais como o nível de segregação residencial, o grau de desigualdade sócio-econômica e o grau de oportunidade para participação cidadã direta em processos decisórios importantes.

Assim, inicialmente, privilegiou-se a revisão bibliográfica, procurando uma maior clareza teórica dos conceitos e, para tanto, foram feitas consultas a acervos

bibliográficos analisando relatórios, artigos, livros, monografias, dissertações e teses em órgãos públicos e particulares e no meio virtual.

Num segundo momento, considerando a inexistência ou insuficiência de informações sistematizadas sobre a produção sócio-espacial e a habitação popular nas áreas de assentamentos e ocupações na cidade de Vitória da Conquista, o trabalho de campo teve um peso fundamental. Assim, foram coletadas informações em diversas fontes (Prefeitura Municipal, Secretarias Municipais, Câmara de Vereadores, Caixa Econômica Federal (CEF), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Sistema Nacional de Indicadores Urbanos (SNIU), Fundação João Pinheiro, dentre outros); na sociedade civil, por meio da aplicação de 306 formulários, em todas as áreas em estudo, em dezembro de 2004, pautando-se no critério de amostragem probabilística do tipo aleatória simples, respeitando o total geral de residências existentes em cada área e ainda os níveis de heterogeneidade e homogeneidade que apresentavam, de modo a garantir maior cobertura do universo pesquisado e maior qualidade da amostragem.

Outras estratégias utilizadas junto à sociedade civil foram: as entrevistas pré-formadas junto ao poder público, às lideranças ligadas às associações de moradores, aos movimentos sociais, à igreja, dentre outros; a observação estruturada e o registro fotográfico, utilizados para mostrar a paisagem habitacional e os equipamentos e serviços urbanos coletivos, a exemplo da infra-estrutura, do saneamento básico, educação, saúde, pavimentação, acesso à energia elétrica e água etc nas áreas de ocupação e assentamento.

Os dados obtidos em campo foram tabulados e categorizados, produzindo tabelas, gráficos, quadros e mapas temáticos, que permitiram fazer uma análise da

política de habitação popular e seus rebatimentos na produção sócio-espacial. Nesse sentido, a dissertação foi estruturada em quatro capítulos.

No primeiro, embora o tratamento teórico apareça ao longo do texto, procurou-se fazer uma breve revisão teórico-conceitual colocando, a produção sócio-espacial, o planejamento, a gestão e a habitação popular, no centro da discussão. Estes conceitos foram abordados à luz de diferentes autores e concepções, no entanto, são as contribuições de autores como Henri Lefèbvre acerca da noção da produção espacial e a realidade urbana; Milton Santos e a compreensão do espaço como totalidade; Marcelo Lopes de Souza que nos oferece uma abordagem do planejamento e da gestão articulada com a qualidade de vida e a justiça social para fins de avaliação das políticas urbanas; Ermínia Maricato e suas idéias sobre o planejamento urbano brasileiro; Jean Lojkin e a inserção dos problemas urbanos no contexto da produção e reprodução capitalista; Friedrich Engels e as suas preocupações com a habitação para os trabalhadores. Estas contribuições orientam a problematização e subsidiam as análises das questões empíricas expostas ao longo deste trabalho.

No segundo capítulo discute-se os sujeitos envolvidos na política de habitação popular com o intento de clarificar as tramas políticas e territoriais que são processadas em diferentes escalas espaço-temporais. Desse modo, avalia os papéis do Estado, da sociedade civil e do capital no planejamento e gestão da produção da habitação popular, com o objetivo de evidenciar as dimensões envolvidas na produção sócio-espacial: da dominação política, da realização da vida humana e da acumulação do capital. Adverte-se, contudo, que a relação estabelecida entre o Estado, a sociedade civil e o capital com a produção sócio-espacial não é linear, ao contrário, é extremamente complexa e

exigirá aqui, um grande esforço analítico e prático, uma vez que, estes sujeitos se constituem e atuam, quase sempre, de forma bastante articulada e combinada.

No terceiro capítulo evidencia-se a materialização das intervenções na habitação popular no espaço urbano conquistense, por meio da caracterização social, econômica e espacial dos assentamentos e ocupações. Com isso, são analisadas informações sobre as condições dos moradores, as condições sócio-espaciais das moradias e a acessibilidade aos equipamentos e serviços urbanos coletivos das áreas de assentamentos e ocupações da cidade de Vitória da Conquista – BA. Apesar de reconhecer a indissociabilidade entre a descrição e a análise, considerando a carência, e mesmo inexistência, de informações sistematizadas sobre o assunto em pauta, ou, ainda o entendimento de que toda análise prescinde de uma descrição, optou-se por privilegiar, neste capítulo, a descrição da realidade para servir de âncora às análises.

No quarto e último capítulo, imprimindo um caráter mais analítico e conclusivo, responde-se à seguinte questão: É possível falar em melhoria da qualidade de vida e aumento da justiça social com a produção sócio-espacial processada nos assentamentos e ocupações? Para tanto, são analisados o planejamento e a gestão da habitação popular, o nível de segregação sócio-espacial, a desigualdade sócio-econômica e o nível de participação cidadã.

As pretensões aqui explicitadas são por demais desafiadoras, mas igualmente encantadoras e nos convida ao caminho das descobertas... .

Capítulo 1

PRODUÇÃO SÓCIO-ESPACIAL URBANA E HABITAÇÃO POPULAR

Apesar de reconhecer que a produção sócio-espacial urbana se realiza sob diferentes dimensões, prioriza-se aqui a dimensão da habitação popular, destinada à população sem nenhuma ou com renda mensal de até dois salários mínimos, desenvolvida pelo Estado, pela sociedade civil e pelo capital e materializada no espaço urbano conquistense, pelos assentamentos e pelas ocupações.

Desse modo, ao focar a produção sócio-espacial urbana e suas relações com a produção da habitação popular, esta análise nos remete à apreciação de teorias que permitam refletir acerca de conceitos como produção sócio-espacial, habitação popular, planejamento e gestão, que, em geral, e, particularmente, subsidiaram as políticas e intervenções no espaço urbano, mais especificamente, na produção da habitação popular. Nesse capítulo, estes e outros conceitos deles decorrentes (alguns a muito inseridos no debate geográfico, outros recentemente incorporados),

são discutidos revelando as suas contribuições diretas e indiretas para o entendimento da produção sócio-espacial urbana, sobretudo, relacionada ao espaço da habitação popular.

1.1 A produção sócio-espacial urbana

A análise da produção sócio-espacial urbana está inserida no contexto geral da produção capitalista e, portanto, envolve diferentes dimensões de análise, a da dominação política, da acumulação capitalista e da realização da vida humana. As relações que são estabelecidas entre estas dimensões se materializam na produção sócio-espacial urbana, que, para Lefèbvre (1976-2001) são possíveis de serem “vistas, percebidas, sentidas e vividas”. É assim que a noção de espaço extrapola a idéia da localização das coisas, o espaço é condição, meio e produto da realização da sociedade humana em toda a sua multiplicidade. Essa noção procura então o conteúdo social da reprodução da sociedade revelado pelas “práticas sócio-espaciais”.

A concepção social do espaço presente na obra do sociólogo Henri Lefèbvre, foi fonte de inspiração para muitos geógrafos, a exemplo de Milton Santos com a sua concepção de espaço produto social. Por considerar de extrema importância a contribuição de Lefèbvre para a compreensão da produção espacial, isso nos faz verter um pouco mais em seus ensinamentos.

Ao fazer uma análise marxista do espaço Lefèbvre (1976-2001) defendia a idéia de que:

[...] o espaço entendido como espaço social, vívido, em estreita correlação com a prática social não deve ser visto como espaço absoluto, “vazio e puro, lugar por excelência dos números e das proporções”, nem como um produto da sociedade, “ponto de reunião dos objetos produzidos, o conjunto das coisas que ocupam e de seus subconjuntos, efetuado, objetivado, portanto funcional”. O espaço não é nem o ponto de partida (espaço absoluto), nem o ponto de chegada (espaço como produto social). (LEFÈBVRE, 1976-2001, p.29-30)

Ao se referir à produção espacial tendo como objeto à realidade urbana, o mesmo autor conclui que para desvendá-la é necessário “ir além da idéia de organismo que dominou o pensamento teórico sobre a cidade nos últimos anos”. Desse modo, oferece para a análise da racionalidade urbana a distinção de três tipos de urbanismo: 1 – O urbanismo dos homens de boa vontade (arquitetos, escritores) com uma “boa dose de nostalgia”, resultando num “formalismo” (adoção de modelos que não tem nem conteúdo, nem sentido) ou num “esteticismo” (adoção de modelos antigos pela sua beleza, que se joga como razão para o apetite dos consumidores); 2 – O urbanismo dos administradores ligados ao setor público (estatal) este urbanismo se pretende científico, entretanto, este cientificismo que acompanha as formas deliberadas do racionalismo operatório, tende a negligenciar o “fator humano”; e 3 – O urbanismo dos promotores de vendas, concebido e realizado, sem nada ocultar, para o mercado, visando o lucro. Portanto, urbanismo mercador com “valor de troca” (LEFÈBVRE, 1976-2001, pp.23-26).

Apesar de reconhecer que a cidade possui relações com a sociedade em seu conjunto e com sua história, avalia que:

[...] as transformações da cidade não são os resultados passivos da globalidade social, de suas modificações. A cidade depende também e não menos essencialmente das relações de imediatez, das relações diretas entre as pessoas e grupos que compõem a sociedade; ela não se reduz mais à organização dessas relações imediatas e diretas, nem suas metamorfoses se reduzem às mudanças nessas relações. Ela se situa num meio termo, a meio

caminho entre aquilo que se chama de ordem próxima e a ordem distante (LEFÈBVRE, 1976-2001, p.46).

A cidade é, portanto, uma “mediação entre as mediações”, pois,

[...] contendo a ordem próxima, ela a mantém; sustenta relações de produção e de propriedade; é o local de sua reprodução. Contida na ordem distante, ela se sustenta; encarna-a; projeta-a sobre um terreno (o lugar) e sobre um plano, o plano da vida imediata; a cidade inscreve essa ordem, prescreve-a, escreve-a, texto num contexto mais amplo e inapreensível como tal e não ser para a meditação (idem.,1976-2001, p.46).

Com esta constatação, entende que a cidade é obra, a ser associada mais com a “obra de arte do que com o simples produto material. E, se há uma produção da cidade, e das relações sociais da cidade, é uma produção e reprodução de seres humanos por seres humanos, mais do que uma produção de objetos” (LEFÈBVRE, 2001, p.47). E acrescenta:

Se se considera a cidade como obra de certos “agentes” históricos e sociais, isto leva a distinguir a ação e o resultado, o grupo (ou os grupos) e seu “produto”. Sem com isso separá-los. Não há obra sem uma sucessão de atos e de ações, de decisões e de conduta, sem mensagens e sem códigos. Tampouco há obras sem coisas, sem uma matéria a ser modelada, sem uma realidade prático-sensível, sem um lugar, uma “natureza”, um campo e um meio... . “Há portanto uma ocasião em uma razão para se distinguir a morfologia material da morfologia social. Talvez devêssemos introduzir aqui uma distinção entre a cidade, realidade presente, imediata, dado prático-sensível, arquitetônico – e por outro lado o “urbano”, realidade social composta de relações a serem concebidas, construídas ou reconstruídas pelo pensamento. Todavia esta distinção parece perigosa e a denominação proposta não é manejada sem riscos (idem.,1976-2001, p.48).

Por assim entender, o espaço é compreendido como o lugar onde as reproduções das relações sociais de produção acontecem e se materializam (re)desenhando as formas espaciais. Como dito anteriormente, este lugar não é apenas o da localização, mas a própria sociedade numa de suas dimensões.

Neste contexto, o espaço passa a ser concebido também como uma totalidade³, uma vez que a natureza e a sociedade se reproduzem historicamente através de um movimento interdependente e dialético, ou seja, por intermédio do trabalho produtivo, o homem historiciza a natureza e naturaliza a si próprio gerando assim, a natureza socializada una, a realidade objetiva una. Logo, a noção de espaço como totalidade se impõe. Santos (1995, apud Corrêa, p.26-27) considera que a sociedade e o espaço não podem ser tratados separadamente, pois,

[...] uma sociedade só se torna concreta através de seu espaço, do espaço que ela produz e, por outro lado, o espaço só é inteligível através da sociedade. Não há, assim, por que falar em sociedade e espaço como se fossem coisas separadas que nós reuniríamos a *posteriori*, mas sim de formação sócio-espacial. (CORREA, 1995, p. 26-27)

Santos (1980) sugere que o espaço assim definido deve ser considerado como um fato social, um produto da ação humana, uma natureza socializada, pois é através do seu trabalho de cunho produtivo e social que o homem como sujeito da história vai construindo o espaço.

Para Moreira (1993), o espaço constitui assim, instância fundamental da produção social, identifica-se com o espaço totalizante da formação econômico

³Segundo SANTOS (1980), o espaço deve ser concebido como uma totalidade, embora a prática de análise exige que se encontre a possibilidade de dividi-lo em partes, pois a análise é uma forma de fragmentar o todo que permite ao seu término, a reconstituição desse todo. Não se trata assim de uma compartimentação positivista.

social, o que significa que a estrutura espacial e sua dinâmica subordina e, ao mesmo tempo, está subordinada pela formação econômico-social. Percebe-se então que ambas se interligam dialeticamente, pois conforme Moreira,

A formação econômico-social organiza a formação espacial em si organizando, estrutura a formação espacial em si estruturando, origina a formação espacial em si originando, transfere suas leis de organização e movimento, isto ocorre também no sentido inverso, o da formação espacial para a formação econômico-social (MOREIRA, 1988, p.46).

Acredita-se que é em função da dinâmica social que se pode compreender a produção do espaço geográfico. Ainda segundo Moreira,

O espaço é a sociedade vista como sua expressão material visível. A sociedade é a essência, de que o espaço geográfico é a aparência, encerrando esta síntese o fundamento da teoria e do método geográfico. (MOREIRA, 1988, p. 35).

O espaço urbano examinado por esta perspectiva permite captar e entender os processos que o produz e lhe dão forma, conteúdo e sustentação. A produção sócio-espacial da habitação popular, voltada para a população sem nenhuma ou com renda mensal de até dois salários mínimos, em Vitória da Conquista - BA está materializada nas áreas aqui identificadas pelos assentamentos e ocupações urbanos e serão analisadas pelo prisma da dominação política (Estado), da acumulação capitalista (Capital) e da realização da vida humana (sociedade civil).

1.2 O Planejamento e a gestão na produção do espaço urbano.

A discussão do planejamento e da gestão é aqui valorizada por compreender que estes se constituem nos principais instrumentos utilizados pelo Estado, pelo capital e, também, pela sociedade civil, na produção do espaço urbano. Embora, as concepções defendidas entre estes, sejam diferenciadas e, geralmente, opostas e conflitantes.

Por assim entender, propõe-se rever os pressupostos teóricos que envolvem esses conceitos, sobretudo na geografia, bem como o comportamento assumido pelo planejamento e, posteriormente, pela gestão, em diferentes contextos espaciais e temporais, na produção do espaço urbano.

A análise acerca do planejamento urbano aparece em concomitância com os primeiros estudos urbanos, antes mesmo da institucionalização da Geografia como disciplina acadêmica entre 1870 e 1913, com os estudos descritivos de Humboldt e profissionais de outras áreas como Robert Owen, Michel Perreymond, Marx, Engels etc, que analisavam os problemas urbanos face ao processo de industrialização desencadeado pela Revolução Industrial. Aí já se evidenciavam preocupações com o planejamento urbano.

Com a afirmação da geografia urbana a partir dos trabalhos de Vidal de la Blache, L. Gallois, Marcel Arousseau, R. Blanchard, com a consolidação da “Escola de Chicago” (Robert Park, Ernest Burgess, Roderick Mckenzie) e, ainda, com as publicações importantes de Sociólogos (Max Weber) e Arquitetos (Patrick Geddes, Le Corbusier, Lewis Mumford etc), o planejamento urbano tem a sua fase de auge e

se fortalece. Entretanto, tem aqui uma carga naturalista com ênfase na morfologia urbana⁴.

É somente a partir da década de 1970 que se observa as primeiras críticas ao pensamento conservador (que via o planejamento urbano como instrumento de manutenção do *status quo* capitalista), por meio da introdução dos princípios marxistas na análise do espaço urbano nas obras de Henri Lefèbvre em “O direito à cidade” (1976-2001), Manuel Castells em “A questão urbana” (1972-2000), David Harvey em “A justiça social e a cidade” (1973-1980) e Edward Soja em “Geografias pós-modernas: A reafirmação do espaço na teoria social crítica” (1989-1993). Apesar de algumas divergências pontuais em suas análises, esses autores passaram a apontar os problemas conceituais e práticos do planejamento urbano.

Lefèbvre (1976-2001) como vimos em linhas atrás, mostra que para desvendar a realidade urbana é necessário “ir além da idéia de organismo”, afirmando que é possível “apreender a especificidade da cidade (dos fenômenos urbanos)” e, para tanto, o urbano não deve ser pensado sem considerar a sua base morfológica, material, prático-sensível, sob o risco de se produzir uma urbanização sem urbanidade.

Castells e Harvey citados por Souza (2002, p.26), historicizam os problemas sociais manifestados na cidade, “encarando o espaço urbano como produto social e os “problemas urbanos” como problemas relacionados com a dinâmica das relações de produção e a estrutura de poder na sociedade capitalista”.

Soja (1989-1993) afirma que “a Escola de Ecologistas Urbanos de Chicago revelou a geometria geral” da “regionalização urbana particular, mas sepultou sua

⁴ Um resumo dos trabalhos publicados nesta, e nas épocas seguintes, podem ser encontrados em Vasconcelos (1999).

racionalidade e tecnicismo ao planejamento urbano para integrá-lo à proposta desenvolvimentista.

Todo esse contexto é percebido com a criação dos conjuntos habitacionais que serão a principal resposta dada pelos planejadores. Esta visão tecnicista levou a uma fragilidade política da questão urbana e habitacional e, desse modo, foi alvo de duras críticas. Ribeiro e Cardoso consideram que a credibilidade das práticas e das instituições de planejamento foi extremamente abalada, pois,

[...] eram apontadas como instrumentos de legitimação do regime político autoritário, que pretendia encarnar a imagem de um governo orientado apenas pelos princípios da racionalidade e da competência técnica. (RIBEIRO e CARDOSO, 2003, p. 106)

Maricato (2000) também ao analisar este modelo de planejamento urbano conclui que:

[...] esse modelo, definidor de padrões holísticos de uso e ocupação do solo, apoiado na centralização e na racionalidade do aparelho de Estado, foi aplicado a apenas uma parte das nossas cidades: na chamada cidade formal ou legal. A importação dos padrões do chamado “primeiro mundo”, aplicados a uma parte da cidade (ou da sociedade) contribuiu para que a cidade brasileira fosse marcada pela modernização incompleta ou excludente. (MARICATO, 2000, p. 123)

Diante deste quadro, o enfrentamento a esta visão tecnicista pelos setores populares era inevitável, no sentido de exigir políticas que permitissem a melhoria das condições de vida da população que se encontrava à margem do desenvolvimento urbano. Nesse momento um fato curioso se apresenta: os setores populares não ficariam sozinhos na crítica ao planejamento urbano, os planejadores

conservadores, também vão dirigir ofensivas contundentes a esse tipo de planejamento. Segundo Souza (2002) isto se explica e toma fôlego,

[...] na esteira tanto de uma certa frustração com os resultados da intervenção estatal em geral [...] quanto de um enfraquecimento das bases materiais do planejamento típico dos *welfare states* dos países capitalistas centrais: o crescimento econômico e a capacidade de investimento e regulação do Estado.(SOUZA, 2002, p.30)

Assim, o planejamento urbano que já estava bastante fragilizado pelas críticas marxistas, passa nas décadas recentes, por mais uma intensa desqualificação levando-o praticamente à extinção. Ainda na análise de Souza (2002, p.30), “a hegemonia ideológica do neoliberalismo e a crise do *welfare state* representam um enfraquecimento [...] tanto efetivo quanto ideológico do planejamento, até então, estreitamente associado a um Estado intervencionista”.

Entretanto, neste contexto de crise, ainda assim, o planejamento ressurgue com

Borja (1997, p. 80-81) também faz uma análise das implicações deste modelo de planejamento urbano em todos os continentes e afirma que nos Estados Unidos o neoliberalismo “não só suprimiu brutalmente grande parte dos serviços sociais que atendiam às necessidades mínimas de um terço das populações urbanas, mas favoreceu a desindustrialização e o desemprego nas cidades, bem como a queda nas receitas dos governos locais”. Contudo, acredita que esta tendência teria sido seguida por uma outra, que foi a da reação de algumas cidades, por meio de projetos estratégicos, que combinavam objetivos tanto de crescimento econômico quanto de desenvolvimento urbano.

Estes projetos buscavam soluções para os problemas gerados pela degradação ambiental, pelas crescentes desigualdades sociais e pela insegurança cidadina. Nessa perspectiva o autor afirma que cidades como Los Angeles, São Francisco, Detroit, Seattle etc., a partir do “planejamento estratégico e da cooperação público-privada, demonstraram ao mesmo tempo a negatividade da abertura política neoliberal e a capacidade de resposta das cidades” (BORJA, 1997, p. 81). No Leste Europeu, (Berlim, Budapeste, Praga, Varsóvia etc) “os movimentos político-sociais que expressaram a rebelião da sociedade civil quase sempre se denominaram ‘movimentos cívicos’. E é nas cidades que se tem reconstruído não só a organização democrática, mas também a economia competitiva” (BORJA, 1997, p.81).

Ao investigar este processo na América Latina, Borja (1997) acredita que

[...] os processos de democratização política e de descentralização do Estado revalorizaram o papel das cidades e os governos locais. No entanto, as limitações desses mesmos processos; os efeitos sociais das políticas de ajuste, que se somaram às desigualdades e marginalidades herdadas; a fragilidade do tecido sócio-cultural das cidades e os graves déficits de infraestrutura e serviços públicos têm atrasado a emergência das cidades como protagonistas (BORJA, 1997, p.81)

Mas, na década de 1990, cidades como Buenos Aires, Bogotá, Cidade do México e as cidades brasileiras pós Constituição de 1988, emergem como atores políticos e econômicos, a partir da implementação de projetos de reforma urbana, elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento econômico, social e urbano, baseados numa ampla participação cívica; descentralização dos governos locais; implementação de grandes projetos urbanos de iniciativa pública e, ou privada; cooperação entre ambos os setores etc.

A análise deste cenário internacional permitiu ao autor concluir que se o século XX foi o século das cidades, o século XXI será do urbano, sendo que o progresso econômico, o bem-estar social e a integração cultural dos povos se determinarão em grande parte nas cidades. Contudo, é necessário advertir, que esta análise é para muitos, absolutamente parcial e preconceituosa, pois, assim, os povos dos campos não existiriam e não teriam nenhuma importância social.

Analisando o cenário brasileiro, Ribeiro e Cardoso (2003) colocam que:

[...] a retomada da discussão do planejamento urbano no Brasil assume uma grande importância, tendo em vista o quadro político-intelectual, em que o discurso neoliberal prossegue na sua cruzada contra o Estado, apontando-o como corrupto, ineficaz, caro e irracional. No bojo desta campanha, privatizaram-se empresas estatais e desenvolveu-se o esvaziamento político, administrativo e financeiro das instituições públicas, ameaçando a sobrevivência dos setores responsáveis pelas políticas sociais. (RIBEIRO e CARDOSO, 2003, p. 103)

Esta nova dinâmica econômica, política e territorial veio acompanhada de profundos problemas sociais e políticos, os quais colocaram em xeque o papel do Estado e da sociedade civil nesta nova conjuntura e exigiram modificações em suas atuações. Diante disso, observa-se a construção de um discurso que enfatiza a

privatização dos serviços públicos, parcerias público e privado⁶, afirmação do Estado mínimo, dentre outros.

No Brasil, este discurso se realizará nos três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) e será materializado, como dito anteriormente, na descentralização administrativa (Constituição de 1988), que prevê na estrutura administrativa horizontal maior envolvimento dos atores sociais nas decisões de governo, denominado, por alguns, de governança.

Le Gales (1985, apud, BOURDIN 2001) afirma que “o conceito de governança [...] sugere que se coloque o acento nas formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública”. Na avaliação de Bourdin, isto enfraqueceria o Estado governamental, e fortaleceria outras autoridades estatais (a justiça, as autoridades independentes), as coletividades territoriais e ainda componentes da sociedade civil.

Uma outra análise do planejamento estratégico urbano pode ser vista em Souza (2002, p.32) que acredita ser este, o substituto do planejamento com forte intervenção estatal para um planejamento com forte tendência “darwiniana” em que o “Estado tornou-se mais frágil, as contradições tornaram-se mais explícitas e direitos sociais vem sendo erodidos”. Nesse sentido, entra em cena um planejamento mais “mercadófilo”, distinguindo-se três tipos de planejamento: o subordinado às tendências dos mercados, o de facilitação e o de administração privada.

O primeiro, limita-se a acompanhar as tendências sinalizadas pelo próprio mercado, abdicando, diversamente do que era o apanágio do planejamento regulatório, de tentar controlar e disciplinar aquele. O segundo, representa um grau a mais na escala de mercadofilia: longe de apenas acompanhar e tentar mimetizar o mercado, serve para estimular a

⁶ No que se refere às parcerias público e privadas, constata-se a privatização do público e a publicização do privado. Lamentavelmente, esta integração do público com o privado, quase sempre se opõe aos direitos da cidadania e promove uma redução dos espaços públicos nas cidades.

iniciativa privada, oferecendo-lhe numerosas vantagens e regalias, de isenções tributárias a terrenos e infra-estrutura subsidiados, de informações vitais à suspensão ou abolição de restrições de uso impostas por zoneamentos para determinada área e o terceiro, incorpora os próprios métodos e a experiência da iniciativa privada, enfatizando parcerias público/privado. Trata-se de confiar largas fatias do planejamento e da administração de espaços públicos aos cuidados da iniciativa privada, tida como mais eficiente onde, todavia, não se abre mão de generosos subsídios estatais [...]. (SOUZA, 2002, p.32)

Esta tendência do planejamento urbano fez com que se intensificassem os problemas sócio-espaciais urbanos e, conseqüentemente, fortalecesse o discurso de defesa do fim do planejamento ou a sua substituição pela gestão, que, segundo os seus defensores seria mais apropriado para o contexto atual, que exige maior rapidez no atendimento às demandas crescentes e, portanto, mais eficaz no atendimento ao imediatismo.

Assim, ganham força conceitos como Gestão Ambiental, Gestão Urbana, Gestão Territorial etc, antes próprios da linguagem empresarial. A geografia, desse modo, intensifica o diálogo com outras áreas do conhecimento, a exemplo da administração, economia, sociologia etc, que vêm desenvolvendo importantes estudos sobre a gestão.

Para Gohn (2004, p.63) “o conceito de governança alterou o padrão e o modo de se pensar a gestão de bens públicos, antes restritos aos atores presentes na esfera pública estatal”. A democratização da gestão urbana passa, então, pela ampliação da esfera pública, com a “gestão compartilhada entre diferentes agentes e atores, tanto da sociedade civil como da sociedade política”. Os conselhos gestores, para esta autora, imprimirão uma nova relação entre o Estado e a sociedade, criando novas formas de contrato social, por meio da ampliação da esfera social pública.

As novas relações entre o Estado e a sociedade civil, provocam um estreitamento entre estes, dificultando a percepção de seus limites, tanto teóricos

quanto práticos. Este último tem sido responsável pelo acirramento do confronto entre o Estado e a sociedade civil. Diante disso, Gohn chama atenção ainda para a distinção entre espaço público e esfera pública. O primeiro, é “o espaço de encontro de cidadãos, seres humanos plurais, refletindo e agindo no mundo da vida, exercitando a condição humana” e o segundo, é “o lugar da mediação institucional da participação organizada da sociedade civil e de representantes da sociedade política” (GOHN, 2004, p 71).

As mudanças na conjuntura política brasileira e a ampliação da esfera pública levaram ao repensar de conceitos como sociedade civil, público e privado, participação popular, cidadania, entre outros, os quais serão abordados nos capítulos seguintes, quando se analisará as bases empíricas dessa pesquisa. Importa aqui considerar que estas mudanças exigem reformulações teórico-metodológicas do planejamento urbano bem como a inserção das novas formas de gestão em todas as suas dimensões.

Face a esta tendência, algumas reações aparecem na academia e, mais especificamente, na geografia, resultando no resgate de conceitos como o planejamento e estreitando o diálogo como o conceito de gestão. Destaca-se, portanto, as contribuições de Souza (2002) que contrapõe-se tanto à idéia de que o planejamento não presta quanto à de sua substituição pela gestão. Defende o planejamento não como instrumento para a manutenção da ordem capitalista, como previam os planejamentos convencionais, intervencionistas ou regulacionistas, mas como promotores do desenvolvimento sócio-espacial urbano no qual a melhoria da qualidade de vida e o aumento da justiça social constituam seus principais pilares, portanto, um planejamento socialmente crítico que no entender de Souza (2002) deve ser apreendido como pesquisa científica aplicada, desse modo, necessita,

[...] por um lado, manter-se vigilante diante do senso comum, desafiando-o e buscando “ultrapassa-lo” ao interrogar o não interrogado e duvidar de certezas não-questionadas; ao mesmo tempo, um planejamento crítico não-arrogante não pode simplesmente ignorar os “saberes locais” e os “mundos da vida” (*Lebenswelten*) dos homens e mulheres concretos, como se as aspirações e necessidades destes devessem ser definidas por outros que não eles mesmos. (SOUZA, 2002, p.37)

A gestão, por sua vez, é concebida como complementar ao planejamento e não como substituto deste. A gestão não pode ser realizada desvinculada do planejamento e nem o planejamento pode ser pensado sem se considerar a sua execução. Com isso corrobora-se com Souza (2002) quando avalia que:

[...] planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios. De sua parte, gestão remete ao presente: gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas. O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte [...] das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares. (SOUZA, 2002, p. 46)

Todavia, o autor destaca cinco grandes desafios para a viabilização desta proposta. O primeiro refere-se à valorização crítica simultânea das dimensões política e técnico-científica do planejamento e da gestão, sem superestimação do peso de nenhum dos pólos; o segundo é a seleção de instrumentos de planejamento

e gestão afinados com a proposta de mudança social; o terceiro constitui-se na crítica à racionalidade instrumental por meio da racionalidade comunicativa Habermasiana⁷; o quarto é a reflexão sobre o significado e alcance de termos e expressões como “participação popular”, cujos conteúdos raramente são examinados crítica e profundamente; o quinto e último desafio é contextualizar o planejamento nos marcos mais amplos da produção teórica do conjunto das ciências sociais, inclusive no que diz respeito às teorias do desenvolvimento.

O planejamento e gestão urbanos defendidos por Souza objetivam contribuir para uma mudança social positiva e constituem-se em estratégia para o desenvolvimento sócio-espacial.

Convém, portanto, prestar alguns esclarecimentos sobre os pilares que sustentam esta proposta bem como apresentar as bases que lhe servirão de parâmetro para a certificação de que os objetivos perseguidos: a melhoria da qualidade de vida e aumento da justiça social sejam, de fato, concretizados.

Coloca-se, inicialmente que a concepção de desenvolvimento defendida não se vincula exclusivamente ao desenvolvimento econômico difundido no mundo ocidental. Não se limita ainda ao desenvolvimento social, mas também ao espacial. O desenvolvimento para Souza (2002, p. 60-61) é entendido como “mudança social positiva”, cujo conteúdo deve ser definido considerando “os desejos e expectativas de grupos sociais concretos, com seus valores culturais próprios e suas particularidades histórico-geográficas”. Para tanto, propõe o uso do conceito de autonomia como princípio orientador central para o desenvolvimento sócio-espacial urbano.

⁷ Para Habermas (1981 apud SOUZA, 2002, p. 38) a racionalidade instrumental orienta a “ação estratégica” em que a linguagem não é utilizada para fins de entendimento, mas sim para fins de dominação e cooptação. Já a racionalidade comunicativa não se deixa aprisionar por uma análise acrítica da adequação entre meios e fins. Acreditando, portanto, no poder da conversação argumentativa em gerar consenso.

A autonomia colocada pelo autor em questão é fundamentada pela filosofia política de Cornelius Castoriadis, na qual, a democracia é viabilizada pelo projeto da autonomia, que deve ser considerado sob duas dimensões: a autonomia individual e a autonomia coletiva. A autonomia individual “é a capacidade de indivíduos particulares de realizarem escolhas em liberdade, com responsabilidade e com conhecimento de causa” e a autonomia coletiva trata-se do “consciente ou explícito autogoverno de uma determinada coletividade o que depreende garantias político-institucionais, assim como uma possibilidade material efetiva” (SOUZA, 2002, p. 174), refere-se, portanto, às instituições e às condições materiais.

Contudo, considerando que a autonomia individual depende não apenas das situações particulares e psicológicas, mas também políticas e materiais, estas duas dimensões constituem-se, então, em “dois lados de uma mesma moeda”.

Se por um lado a autonomia individual se relaciona com o princípio de alteridade⁸, por outro, a autonomia coletiva, em que a justiça social é posta, vincula-se com o princípio da igualdade de oportunidades. No entanto, o autor adverte que “a pretensa oposição entre a liberdade individual e a igualdade em um plano coletivo é, precisamente, uma deformação ideológica a ser combatida”. (SOUZA, 2002, p. 65)

O autor reconhece-se que o caminho democraticamente mais legítimo para o alcance de mais justiça social e melhor qualidade de vida é

[...] quando os próprios indivíduos e grupos específicos definem os conteúdos concretos e estabelecem as prioridades com relação a isso, podem-se considerar **justiça social e qualidade de vida como subordinados à**

⁸ A alteridade é aqui entendida como o “direito à diferença”, em que se incluem percepções distintas das próprias necessidades, e desde que perseguir a satisfação dessas necessidades não fira as liberdades básicas de outrem”. (SOUZA, 2002, p. 65)

autonomia individual e coletiva enquanto princípio e parâmetro.
(SOUZA, 2002, p. 66. grifo nosso)

Além da subordinação da justiça social e da qualidade de vida à autonomia individual e coletiva, estes dois parâmetros gerais não podem ser tomados isoladamente sob pena de se tornarem insuficientes para avaliações e estratégias de desenvolvimento sócio-espacial.

Isto posto, Souza (2002) entende que justiça social e qualidade de vida são parâmetros gerais abstratos, logo, de difícil mensuração e ainda estão vinculados a diferentes esferas (justiça social à esfera pública e qualidade de vida à esfera privada). Sendo assim, recomenda o uso de “parâmetros subordinados particulares” para facilitar a sua operacionalização.

Cita como exemplos de parâmetros subordinados particulares ligados à justiça social, “o nível de segregação residencial, o grau de desigualdade sócio-econômica e o grau de oportunidade para participação cidadã direta em processos decisórios importantes”, e à qualidade de vida seria a “satisfação individual no que se refere à educação, saúde e à moradia”. (SOUZA, 2002, p. 67)

Vê-se, com isso, que a sociedade autônoma pretendida na visão castoriadiana difere da sociedade “perfeita” preconizada por marxistas (sociedade comunista) ou da sociedade harmônica sem poder e conflito idealizada pelos anarquistas. Na sociedade autônoma, “a separação institucionalizada entre dirigentes e dirigidos foi abolida, com isso dando-se a oportunidade de surgimento de uma esfera pública dotada de vitalidade e animada por cidadãos conscientes, responsáveis e participantes” (SOUZA, 2002, p. 175).

A ação comunicativa proposta por Habermas (1981, apud SOUZA, 2002, 38-39), conforme mencionado anteriormente, é, pois o caminho para “acordos voluntários em nome da cooperação”, em que orienta o “entendimento por meio da

comunicação em que deve prevalecer o melhor argumento”. Assim, acredita-se na possibilidade de reconciliar diferenças.

Na sociedade autônoma, o poder e o conflito estarão sempre presentes, permitindo que a sociedade seja, permanentemente, reinventada. Desse modo, Castoriadis conclui que,

[...] uma sociedade justa não é uma sociedade que adotou leis justas para sempre. Uma sociedade justa é uma sociedade onde a questão da justiça permanece constantemente aberta, ou seja, onde existe sempre a possibilidade socialmente efetiva de interrogação sobre a lei e sobre o fundamento da lei. Eis aí uma outra maneira de dizer que ela está constantemente no movimento de sua auto-instituição explícita. (CASTORIADIS, 1983, p.33 apud SOUZA, 2002, p. 175)

O desenvolvimento sócio-espacial é, então, um “infindável processo de busca do justo e do melhor em matéria de instituições e relações sociais” (SOUZA, 2002, p. 186), ou seja, a busca pela mudança social positiva, tendo o planejamento e a gestão como estratégias centrais.

Por último, deve-se colocar que, a propósito das diferentes concepções de planejamento e gestão aqui explicitados, a idéia de planejamento e gestão urbanos nos moldes propostos por Souza, orientará as análises acerca da habitação popular e da produção sócio-espacial, aqui tomados para estudo. Deve-se advertir mais uma vez que a discussão do planejamento e da gestão é apenas uma das vertentes desta análise, tendo em vista que a habitação popular não se realiza exclusivamente pelo planejamento e gestão públicos estatais. Ao contrário, em Vitória da Conquista, como veremos adiante as ocupações urbanas, sobretudo na década de 1980, é a alternativa encontrada pela população para o problema de moradia.

1.3 A produção da Habitação Popular.

A produção da habitação popular para os trabalhadores foi tratada desde Engels em 1945 em sua obra “A situação da classe trabalhadora na Inglaterra” quando denunciava as implicações da revolução industrial na Inglaterra na produção do espaço da habitação popular nas cidades inglesas, mostrando a intensa segregação e exclusão sócio-espacial que se revelava na distinção clara entre as áreas ocupadas pela burguesia e as áreas ocupadas pelo proletariado. Nesta época, Londres possuía 2,5 milhões de habitantes⁹. Seus relatos evidenciam que a passagem da manufatura para a grande indústria é marcada pela “penúria da habitação” (as vivendas na Inglaterra, as casernas em Paris, Viena etc).

A sua análise apontava que o problema da habitação era resultante da forma burguesa de sociedade, o que pode ser constatado nesta síntese:

[...] uma sociedade não pode existir sem crise de habitação, quando a grande massa dos trabalhadores dispõe exclusivamente apenas do seu salário, quer dizer, da soma de meios indispensáveis à sua reprodução; quando novos melhoramentos mecânicos, tiram incessantemente trabalho a grandes massas de operários; quando crises industriais violentas e cíclicas determinam, por um lado, a existência de um importante contingente de reserva de desempregados e, por outro, lançam momentaneamente para a rua a grande massa dos trabalhadores; quando estes são amontoados nas grandes cidades e isto a um ritmo mais rápido que o da construção de habitações nas circunstâncias actuais e quando aparecem sempre inquilinos, mesmo para os pardieiros mais ignóbeis; quando, enfim, o proprietário de uma casa, na sua qualidade de capitalista, tem não só o direito, mas também, em certa medida, graças à concorrência, o dever de retirar da sua casa, sem escrúpulos, as rendas mais elevadas possível. Numa tal sociedade, a crise da habitação não é um acaso, é uma instituição necessária; ela só pode ser eliminada, tal como as suas repercussões para a saúde, etc, se toda a ordem social de que ela decorre for completamente transformada. (ENGELS, 1887, p. 48-49)

⁹ In: Souza, 2000, p. 26

Nessa perspectiva, acreditava que só o proletariado vitorioso poderia por fim a este quadro de degradação em que se encontrava a habitação e os outros problemas sociais.

Mais tarde assistimos algumas ações do Estado no sentido de “resolver” os problemas urbanos, dentre eles o da habitação, a exemplo do planejamento urbano de Haussmann¹⁰, cujo objetivo era abrir longas avenidas, construir espaços grandes e luxuosos e, com isso, construir a cidade do luxo. Este modelo foi difundido nos grandes centros urbanos da Europa. Contudo, a observação de Engels sobre a aplicação do planejamento de Haussmann na cidade de Manchester na Inglaterra em 1884, não é muito alentadora: “as ruelas e os becos mais escandalosos desaparecem e a burguesia glorifica-se altamente com esse imenso sucesso, mas ruelas e becos ressurgem imediatamente noutra lado e muitas vezes na vizinhança imediata” (1887, p. 75). E ainda acrescenta: “os focos de epidemias, as caves mais imundas, nas quais noite após noite o modo de produção capitalista encerra os nossos trabalhadores, não são eliminados, mas simplesmente [...] deslocados!” (1887, p. 77).

Lefèbvre (1970-2002, p. 104) considera que o urbanismo haussmaniano significou a “estripação de Paris de acordo com uma estratégia, expulsão do proletariado para a periferia, invenção simultânea do subúrbio e do habitat, aburguesamento, como despovoamento e apodrecimento dos centros”. É importante destacar que Lefèbvre faz uma distinção clara entre o habitar e o habitat. Para ele, o tratamento dispensado à habitação para os trabalhadores reduziu o habitar em habitat, no qual restringe os seres humanos a atos elementares como comer, dormir e reproduzir-se. A casa significa abrigo e não habitação. Desse modo, são negados

¹⁰ Haussmann era Prefeito de Paris de 1853 a 1869.

aos trabalhadores o direito ao urbano, à vida urbana. Abre-se um parêntese para dizer que esta noção de habitação tem sido distorcida ainda hoje, sobretudo, em projetos arquitetônicos e urbanistas os quais reduzem o conceito de habitação ao abrigo, negando o direito à cidade. O desgaste do conceito levou, em muitos casos, a sua substituição pelo de moradia o qual envolve não apenas o acesso à casa, mas também o direito ao urbano, à cidade. Entretanto, não é essa a opção que se faz nesta pesquisa, o conceito de habitação proposto por Lefèbvre é mantido, pois entende-se que já continha a noção de moradia hoje proposta e, nesses termos, habitação e moradia são aqui tratados como sinônimos. Para fechar o parêntese, reafirma-se que o problema não residia no conceito de habitação em si, mas, no uso que se fez dele.

Voltando ao período de vigência do urbanismo haussmaniano, observa-se que ele antecipa o que iria se estabelecer posteriormente com o planejamento urbano moderno que teve como maior expoente Le Corbusier e o seu “urbanismo demolidor”.

As estratégias de intervenção na habitação popular até então apresentadas, fazem com que a sua história se confunda com a história do planejamento urbano que tinha como um de seus principais problemas a crise habitacional nas grandes cidades.

Já no século XX, a nova configuração do espaço da habitação¹¹ exige uma série de mudanças, sendo possível identificar três grandes tendências: a privatização das habitações em que propunha a abolição dos aluguéis pela

¹¹ Segundo Souza (2000), essa nova configuração é resultante dos novos regulamentos normativos de uso e ocupação do solo urbano bem como das exigências sanitárias para as habitações.

transformação de cada trabalhador em proprietário de sua habitação¹², estimulando a “casa própria”, que iria se transformar num mercado rentável, o imobiliário; a separação entre o espaço residencial e o espaço do trabalho, antes superpostos nas *workhouses*; e a desconcentração espacial gerando a suburbanização e, conseqüentemente, o “isolamento da moradia no espaço urbano”.

Esta última, com o avanço científico e tecnológico permitiria maior facilidade na circulação de mercadorias e pessoas no espaço urbano, a exemplo do uso do automóvel para os deslocamentos. Entretanto, é necessário dizer que os avanços tecnológicos bem como os equipamentos e serviços urbanos coletivos terão acessibilidade restrita como veremos adiante.

Ao analisar essas tendências sócio-espaciais, Souza (2000) acredita que estas foram responsáveis pela moldagem do “espaço construído preexistente e do sítio natural dos arrabaldes, fazendo emergir outras configurações habitacionais no espaço urbano – mais segmentadas e especializadas – consolidando a difusão fragmentada da apropriação privada do solo” (SOUZA, 2000, p. 29). Exemplo disso são as novas formas de moradia como os subúrbios-jardim ou subúrbios-dormitórios¹³, presentes nas grandes cidades.

Souza (2000) ao analisar as grandes cidades ocidentais no segundo pós-guerra quando do processo intenso de migrações para as áreas urbanas e com a mercantilização capitalista da moradia em que privatiza a habitação, constata,

[...] a ampliação da produção habitacional para as camadas de renda mais baixa, com a intervenção efetiva do Estado, que assume o controle na

¹² Engels (1887) já tinha denunciado este processo, argumentando que a privatização se constituía numa proposta ilusória, uma falsa solução, pois dela decorreria mais exploração, já que os custos de moradia seriam garantidos pelos próprios trabalhadores.

¹³ Estudo mais aprofundado sobre estas formas de moradia pode ser visto em HALL (1995).

produção da chamada 'habitação social' [...] O Estado do Bem-Estar, acaba por promover o financiamento da produção habitacional, bem como assume a produção dos chamados bens de consumo coletivo – infraestrutura, transporte, equipamentos comunitários etc. [...] A intervenção pública, através da provisão de 'habitação social', desempenhará um papel fundamental em relação aos persistentes déficits de habitação. (SOUZA, 2000, p. 31)

No Brasil, a intervenção pública estatal, apesar das tentativas com os Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAP's), criados nos anos trinta e com a criação da Fundação da Casa Popular (FCP) (Decreto Lei nº. 9.218 de 01/05/46) se dá, efetivamente com a implantação de programas e projetos para a habitação social executadas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) (Lei nº. 4.380/64) com o objetivo de orientar e disciplinar os Sistemas Financeiros da Habitação e Saneamento, visando a promoção da construção e aquisição da casa própria. Esta forma de atuação do Estado desperta o interesse da indústria de construção e do setor de financiamento pela política de habitação popular produzindo unidades habitacionais por meio das Companhias de Habitação (COHAB's) e das Cooperativas para Construção de Habitação Popular (INOCOOP's).

Todavia, a partir dos anos 70, as crises do capitalismo em âmbito mundial e o crescente déficit público enfraquecem o modelo de *welfare state* e, assim, vê-se a modificação do papel do Estado nas relações de produção e na política urbana. Desse modo, o novo papel do Estado repercutirá na habitação popular e, conseqüentemente, na configuração espacial urbana. O sistema financeiro, diante dos índices de acirramento da pobreza, tornou-se inviável dentre outras coisas pela incompatibilidade da renda e pelos custos de produção, demonstrados no aumento da inadimplência dos mutuários.

Conforme Souza, no Brasil, este quadro se traduz pela

[...] “periferização” das populações mais pobres, seja aquelas de baixíssima renda, confinadas em favelas e loteamentos irregulares e clandestinos, seja aquelas de renda um pouco superior, que passaram a morar nos conjuntos do BNH. As áreas centrais e arredores imediatos, ocupados pelas camadas de renda mais alta, fruto dos sucessivos loteamentos formais implantados a pa

com os direitos à saúde e educação. Embora, na prática, o tratamento dispensado à habitação popular ainda faz com que grande parte dos trabalhadores não tenham outra alternativa de acesso à habitação que não a auto construção, muitas vezes, em terrenos urbanos ocupados e onde os equipamentos e serviços urbanos coletivos são inexistentes ou precários. Isto revela um cenário de segregação em que torna-se evidente a luta pelo direito à cidade, ao urbano¹⁴.

Como a segregação sócio-espacial será alvo de análises ao longo desse trabalho, considera-se importante fazer, desde agora, alguns esclarecimentos.

Com a cidade inteira submetida ao valor de troca e a casa transformada em mercadoria, a habitação se revela como a forma mais expressiva das diferenciações de classe no espaço, expondo a fragmentação espacial urbana responsável pela segregação.

Para Carlos,

[...] a segregação se apóia na existência da propriedade privada do solo urbano, que diferencia o acesso do cidadão a moradia, e enquanto fragmentação dos elementos da prática sócio espacial urbana [...] Nessa condição a segregação é a negação do urbano e da vida urbana. (CARLOS, 2004, p.120-121)

A idéia de segregação acima exposta revela processos diferenciados e justapostos e, as práticas espaciais mostram formas variadas de segregação: a espontânea, a programada e a mercantilista¹⁵. A primeira refere-se à “estratégia de classes” que, com renda diferenciada distribuem-se de forma desigual no espaço, a

¹⁴ Entende-se que o direito à cidade, ao urbano extrapola o direito ao lote ou a casa, é preciso garantir o acesso ao entorno, ao lazer, aos equipamentos e serviços urbanos coletivos, infra-estrutura e saneamento básico, à saúde, educação, dentre outros. Portanto, corrobora-se com os princípios teóricos de Henri Lefèbvre em respeito ao direito à cidade.

¹⁵ Esta idéia está fundamentada na teoria de Henri Lefèbvre.

segunda está ligada às “intervenções do Estado cujas políticas públicas estão orientadas pela reprodução capitalista” e, a terceira, realiza-se quando o solo urbano transforma-se em mercadoria, imperando a “racionalidade da propriedade privada”.

Ramos (2003, p. 138-140) também apresenta algumas teses sobre a segregação sócio-espacial, dentre elas destaca-se: a) considera que é resultado “das relações sociais capitalistas, ao produzir um acesso desigual aos meios de produção, circulação e troca da riqueza social”; b) que se realiza com a “hierarquização na distribuição dos grupos sociais ou “categorias sociais” nos espaços territoriais do município, decorrente de sua maior ou menor capacidade de acesso às áreas residenciais mais nobres, portadoras de equipamentos públicos e privados”; c) que a estrutura dos equipamentos são melhores onde “habitam as frações mais ‘bem posicionadas’ nas relações sociais de produção, fracos do capital monopolista e do grande, médio e pequeno capital, camadas médias e frações de nível superior e médio das classes trabalhadoras”; d) que a dinâmica de “estruturação dos equipamentos infra-estruturais no nível da produção e reprodução do capital e da força de trabalho, hierarquiza a população a partir de suas localidades residenciais, provocando [...] um processo de segregação socioespacial”; a quinta e última, que “o processo de estruturação e organização social dos equipamentos e serviços coletivos pode ser visualizado sob a lógica das infra-estruturas e dos serviços públicos e sob a lógica mercantil dos serviços privados.

Já a tese defendida por Lojkine (1997) articula a segregação à renda fundiária do planejamento urbano acreditando que a segregação é um fenômeno “produzido pelos mecanismos de formação dos preços do solo, estes por sua vez, determinados [...] pela nova divisão social e espacial do trabalho” (LOJKINE, 1997,

p.188). Por isso, o autor distingue três tipos de segregação: a) “Oposição entre o centro, onde o preço do solo é o mais alto, e a periferia”. A renda é, pois de acordo com a localização; b) “separação crescente entre as zonas e moradias reservadas às camadas sociais mais privilegiadas e as zonas de moradia popular”; e c) esfacelamento generalizado das “funções urbanas”, disseminadas em zonas geograficamente distintas e cada vez mais especializadas” (LOJKINE, 1997, p.189).

Observa-se que as análises apresentadas não se excluem, mas se complementam para o entendimento da segregação sócio-espacial urbana que, em se tratando do conjunto da população sem nenhuma ou de baixa renda, muitas vezes, se manifesta sob diferentes prismas: pelo nível das habitações, pela renda, pela localização, pela acessibilidade física e social aos equipamentos e serviços urbanos coletivos, sendo necessário o uso de diferentes enfoques para a sua compreensão.

As questões aqui explicitadas, sobre a produção sócio-espacial, o planejamento, a gestão e a habitação popular, apontam a necessidade de analisar os sujeitos e os processos a eles inerentes para compreender a produção sócio-espacial urbana e, mais especificamente, a produção da habitação popular. Diante disso, essa discussão será travada no capítulo seguinte, considerando as diferentes escalas espaço-temporais, bem como a articulação combinada do Estado, da sociedade civil e do capital.

Capítulo 2

2 OS SUJEITOS DA PRODUÇÃO DA HABITAÇÃO POPULAR

A análise dos sujeitos que fazem e refazem o espaço da habitação popular, clarifica as tramas políticas e territoriais engendradas na produção da habitação popular e que são processadas em diferentes contextos e escalas. Desse modo, a avaliação dos papéis do Estado, da sociedade civil e do capital nesse processo é fundamental para se compreender os mecanismos que dão forma, conteúdo e sustentação ao espaço da habitação popular.

Com esse entendimento, as análises relacionadas ao Estado procuram mostrar tanto as concepções que orientaram e ainda orientam as políticas de habitação popular no Brasil (e, conseqüentemente, o seu planejamento e gestão), quanto os

resultados alcançados pelos programas e projetos no combate à crise habitacional urbana.

Quanto à sociedade civil, a análise levanta as diferentes formas de sua participação na produção da habitação popular, ao longo dos contextos históricos, tanto no que se refere ao plano da discussão política, por dentro ou por fora do Estado, quanto ao plano prático das ações individuais ou coletivas.

Ao analisar o capital e sua relação com a produção da habitação popular destinada às populações sem nenhuma ou com renda de até dois salários mínimos, apesar de se reconhecer a inserção dessa produção no contexto geral da acumulação capitalista, preocupou-se em evidenciar as especificidades da lógica do capital apresentada para este caso, pois, ao contrário do que normalmente se verifica na habitação para classes sociais mais elevadas, quase sempre se nota a “ausência” do grande capital, sobretudo, no que se refere às ocupações em áreas públicas, as quais representam quase a totalidade dos casos analisados. Por isso, procurou-se revelar, prioritariamente, a dimensão do pequeno capital por meio da comercialização ilegal de lotes e aluguel que são praticados não pela figura do loteador ou do agente imobiliário, mas pelos próprios assentados e ocupantes destas áreas.

É necessário pontuar, mais uma vez, que o tratamento em separado dos sujeitos cumpre propósitos, exclusivamente, analíticos. Na realidade, estes sujeitos se constituem e atuam, muitas vezes, de forma articulada e combinada, estabelecendo uma relação bastante complexa com a produção sócio-espacial, como veremos adiante.

2.1 O Estado e a produção da habitação popular.

No Brasil, a trajetória da Política Nacional de Habitação é marcada por diferentes concepções e estratégias de intervenção sem, no entanto, resolver o problema da moradia, especialmente, para a população de baixa renda. Em 2004, o SNIU estimou um déficit habitacional de 7,2 milhões, com mais de 10 milhões de domicílios com problemas de infra-estrutura, mostrando que a dívida social brasileira com a habitação popular é bastante significativa, especialmente com a população de até três salários mínimos que corresponde a 92% do total do déficit habitacional brasileiro.

Segundo Souza (2000, p.44) as primeiras iniciativas do Governo Federal no enfrentamento do problema da habitação social “ocorreram por meio dos Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAP’s), criados nos anos trinta, através das carteiras prediais para cada categoria profissional (operariado e funcionários públicos)”, contudo, as suas ações limitavam-se exclusivamente aos associados. Posteriormente, em 1946, é criada a Fundação da Casa Popular (FCP), (Decreto Lei nº. 9.218 de 01/05/46) cuja política não obteve êxito tendo em vista que a falta de recursos e as regras impostas para o financiamento reduziram a sua atuação a alguns Estados da federação e comprometeram a produção de unidades habitacionais¹⁶.

A reestruturação produtiva do capital traz em seu bojo uma série de

¹⁶ Segundo Bonduki (1998-99, p. 115), a Fundação da Casa Popular produziu 143 conjuntos habitacionais com 18.132 unidades enquanto que os institutos viabilizaram, no mesmo período, 123.995 unidades habitacionais além do financiamento de milhares de apartamentos para a classe média.

desafios como o intenso fluxo migratório no sentido campo-cidade, o assalariamento urbano, o agravamento das desigualdades sociais, a especulação imobiliária, a precariedade da infra-estrutura e do saneamento básico – cortiços, favelas, dentre outros, e fazem reacender o debate sobre a habitação popular e o direito à moradia. Sobre isso, Souza pondera que,

As grandes mudanças econômicas e políticas implicaram, também, uma nova ordem socioespacial e novas funções para o Estado, no urbano, que passa a interagir com os segmentos capitalistas, industrial e imobiliário, e com um contingente de população maior, mais concentrado e diversificado. (SOUZA, 2000, p. 45)

O Estado brasileiro que se instala com o golpe de 64 e, no contexto acima esboçado, institucionaliza a Política de Habitação Popular com a criação do BNH (Lei nº. 4.380/64) com competência federal para orientar, disciplinar e controlar a nova política de habitação mais estruturada do ponto de vista institucional, com a presença de um Sistema de Financiamento para captação de recursos, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) o que permitiu uma arrecadação de montante significativo para o investimento na habitação.

Assim, são criados e operacionalizados programas que definiram as diretrizes gerais para a sua implementação de maneira descentralizada (embora dependentes das diretrizes centrais), por órgãos executivos, com uma agenda de redistribuição por meio de uma rede de agências estaduais.

Na Bahia, o único agente do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) foi a URBIS, criada em 1965 (Lei nº. 2.114/65) com vistas a operacionalizar a política

habitacional do Governo do Estado, atuando na construção de conjuntos habitacionais para famílias de até três salários mínimos, na capital e no interior.

Na década de 1980, a URBIS diversifica a sua atuação e firma convênios com prefeituras para executar obras de urbanização. Em Vitória da Conquista, foram construídos os conjuntos habitacionais: do BNH, da URBIS (I, II, III, IV, V e VI) e os INOCOOP's I e II.

Na prática, segundo Souza (2000) a operacionalização da Política Nacional de Habitação funcionava da seguinte forma:

A produção para as classes de renda mais alta foi intermediada pelos bancos privados, que financiavam diretamente as empresas incorporadoras e, finda a construção, repassavam os financiamentos de logo prazo para os mutuários finais. Em relação às famílias de renda mais baixa, o sistema funcionava através de empresas públicas, as COHAB's locais, responsáveis, basicamente, pela produção de habitações para as faixas entre 3 SM até 5 SM, e os INOCOOP's, para faixas até 12 SM, nesses casos, construindo-se através de empreiteiras. Estavam excluídas, portanto, as famílias que não dispunham de renda mínima ou comprovação de renda. Assim, montada sobre um sistema que privilegiou os agentes financeiros, incorporadores e empreiteiros, essa política habitacional dinamizou amplamente o setor de construção civil, uma vez que os financiamentos foram dirigidos diretamente ao produtor. (2000, p. 45)

Além disso, é importante ressaltar que a política de habitação proposta pelo BNH se baseava no planejamento racionalista e tecnicista, abordado no capítulo anterior, e, portanto, não permitia o acesso da população sem rendimentos ou de baixa renda, bem como não atendia às necessidades da população, produzindo um modelo de urbanização sem urbanidade¹⁷.

O BNH, diante dos problemas apresentados, tornou-se inviável, sendo extinto em agosto de 1986, tendo em vista a incompatibilidade entre os custos de produção e a renda, demonstrada, principalmente, pelo aumento da inadimplência dos mutuários. Outros problemas apontados à política do BNH referem-se à intensa centralização das ações e uniformidade das soluções no território nacional.

Ao analisar o período de vigência do BNH (64/86), Azevedo (1988) apresenta dados quantitativos de seu desempenho em que mostram que foram produzidas 4,5 milhões de unidades, representando cerca de 25% do parque imobiliário brasileiro para o período. Apenas 1,5 milhões de unidades 33,3%, do total geral foram destinados à população de baixa renda, tendo sido produzidas apenas 250 mil unidades em programas destinados ao atendimento de rendas entre 1 e 3 salários mínimos. Estas informações revelam que o objetivo principal da criação do BNH (que era o atendimento da população de baixa renda) não foi atingido.

Por outro lado, não se pode acreditar que o problema da habitação está no desequilíbrio entre oferta e demanda de moradia e, portanto, a solução para o déficit habitacional não está, exclusivamente, na produção capitalista de unidades habitacionais. Para Ramos e Sá, é necessário compreender que,

O enfrentamento dos “problemas urbanos” requer não apenas a destinação de maiores investimentos à construção de moradias e de infra-estrutura básica, mas transformações que afetem radicalmente o direito “sagrado” da propriedade fundiária, marcada no Brasil pela alta concentração de terras, fruto de uma herança secular. É pela reversão da base dessa desigualdade, começando pela ampliação do trabalho “digno”, à terra e aos equipamentos e serviços urbanos, através da superação dos limites impostos pela própria lógica da propriedade privada, que se construirá o direito à cidade e à participação democrática na sua gestão. (RAMOS e SÁ, 2003, p.160)

Com a extinção do BNH, as suas atribuições foram transferidas para a Caixa Econômica Federal, que, junto com o Sistema Financeiro de Habitação passam a ter sua vinculação institucional diversas vezes alterada, na estrutura administrativa da União. A política de habitação se articulará institucionalmente ora com o Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, ora com o Ministério da Fazenda¹⁸.

Muitos pesquisadores avaliam que esta indefinição de políticas e funções habitacionais, caracterizada pela desarticulação progressiva da instância federal; pela fragmentação institucional; pela perda da capacidade decisória e pela redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área, criou um hiato na política de habitação popular e, conseqüentemente, provocou um agravamento da questão da moradia em todo o país.

É necessário ponderar que este novo formato coincide com a implementação do modelo de Estado mínimo (embora aí resida um paradoxo, pois é mínimo quando se trata das despesas para atender as necessidades dos trabalhadores e forte para aderir às propostas de grupos econômicos internacionais), subsidiado pela ideologia neoliberal em que propõe novas funções para o Estado, sobretudo, no que se refere à promoção do bem estar social, as quais priorizam ainda mais a reprodução do capital em suas novas exigências. Para Muller (1998) a crise social instalada com as novas funções do Estado, motiva o surgimento das denominadas políticas públicas como “mediadoras entre o Estado e a sociedade civil”.

Desse modo, as políticas públicas figuram no momento em que se instala a crise do Estado do bem estar social e o poder público local é levado a pensar na “partilha do poder” por meio das novas formas de gestão administrativa,

¹⁸ Maiores detalhes sobre as alterações na estrutura institucional ver Política Nacional de Habitação publicada no Cadernos Mcidades, 2004 ou no site: www.cidades.gov.br

consideradas mais participativas e democráticas, caracterizadas pelas parcerias públicas e privadas e pela inserção da sociedade civil nos processos decisórios.

A elaboração da Constituição de 1988 foi marcada pelo confronto entre as forças sociais na defesa pela descentralização político-administrativa e os grupos políticos hegemônicos na defesa da herança centralizadora do Governo Federal. A descentralização político-administrativa sai vitoriosa e assiste-se a um processo de redefinição dos papéis do Estado em todas as esferas de governo.

Para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA),

[...] a reforma do Estado apresenta como uma de suas características mais comuns e marcantes a descentralização fiscal e financeira [...] a participação crescente dos níveis de governo intermediários e/ou locais na geração e alocação dos recursos públicos e, principalmente, na tomada de decisões das ações governamentais. (IPEA, 1996, p.5)

Ao analisar a crise do Estado brasileiro, Santana e Santana (1999) também observam que ocorre “um redirecionamento das ações públicas para as esferas locais transferindo para os municípios a responsabilidade pelas políticas capazes de reverter a crise social e melhorar as condições de vida da população” (1999, p. 66). Esse redirecionamento das ações públicas faz com que os desafios se mostrem com maior intensidade na escala municipal. Isso se justifica por um lado, pelo contato mais direto com a população e, por outro, pelo fato do processo de descentralização administrativa exigir uma nova forma de gestão em que haja maior envolvimento dos atores sociais nos processos decisórios. Fischer, ao analisar o comportamento do poder local, nesta conjuntura, assinala que:

Revalorizado, fetichizado e, principalmente, fragmentado e reconfigurado, o poder local é visto de múltiplas formas e é sujeito de agendas de pesquisa ancoradas em correntes de pensamento **que exploram tanto o movimento e tensões** quanto a procura por modelos que prometem estabilidade e melhor gestão. A análise dos poderes locais remete às relações de força, por meio das quais se processam alianças e conflitos entre os atores sociais, bem como à formação de identidades e práticas de gestão específicas. (FISCHER, 2002, p.13, grifo do autor)

Retomando a Política Nacional de Habitação, é com o modelo institucional, adotado pela Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), sob a competência do Ministério do Interior (no qual privilegia a iniciativa de Estados e Municípios, dando-lhes mais autonomia), que a descentralização desta política de fato se viabiliza.

Nos anos 90 sob o governo de Fernando Collor, é criado o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), mas o quadro institucional da política de habitação permanecerá o mesmo, embora alguns analistas defendam que houve um acirramento do problema e uma banalização da política, restando as mesmas expressões dos componentes que marcaram o governo de Collor. (AZEVEDO, 1996, p. 84) Com Itamar Franco na Presidência da República, sob a forte pressão popular que marcou este período são lançados os programas Habitar Brasil e Morar Município, com recursos do Orçamento e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF).

No cenário baiano, no final da década de 1990 é decretada a liquidação da URBIS passando as suas funções para a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER). Segundo publicação da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), mesmo com a atuação da URBIS, hoje, CONDER a Bahia possui o maior déficit habitacional do Nordeste (concentrando 22%

deste) e um dos maiores do país. A tabela 1 mostra a estimativa do déficit brasileiro, nordestino e baiano segundo a situação de residência.

TABELA 1 - ESTIMATIVA DE DÉFICIT HABITACIONAL (BRASIL, NORDESTE E BAHIA) – 2000.

ESTIMATIVA DE DÉFICIT HABITACIONAL - 2000	TOTAL GERAL (EM MIL)	URBANO (%)	RURAL (%)
Brasil	6.657	81,3	18,7
Nordeste	2.632	65,7	34,3
Bahia	581	68,2	31,8

Fonte: IBGE - Censo Demográfico -2000; Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) – 1999 e Fundação João Pinheiro - 2000 e SNIU – 2000.

Observa-se que o Nordeste e a Bahia apesar de concentrarem o déficit habitacional no espaço urbano, apresentam uma média superior à brasileira no que se refere ao déficit rural. Isto pode ser explicado pelo grande contingente populacional e pela concentração significativa da pobreza em áreas rurais nordestinas e baianas.

Em Vitória da Conquista, também se manifestará o problema da moradia. Mesmo com as ações do BNH que criou conjuntos habitacionais como o BNH, os INOCOOP's e as URBIS e, mesmo antes da liquidação da URBIS em 1998, observa-se desde meados da década de 1980, ocupações no espaço urbano e as insatisfações com o Sistema Financeiro de Habitação. Isto pode ser confirmado com os pronunciamentos de vereadores e representantes populares na tribuna livre da Câmara de Vereadores desde 1990, a exemplo do pronunciamento do vereador Yvonilton Gonçalves, na sessão do dia 03/04/1990, "O sistema habitacional vem para financiar casas para pessoas que tem renda, ficando as pessoas carentes sem moradia o problema é grave [...]". Registra-se, no período entre 1980 a 1995 várias

ocupações a exemplo da Santa Cruz (1988), Bruno Bacelar (1988), Vila União (1987), Alto da Boa Vista (1988), Santa Helena (1989), Kadija – ao lado do cemitério (1989), Lagoa do Jurema (1995), José Machado Costa (1992), Santa Terezinha (1984), Paulo Rocha (1992), Conveima I (1991), Conveima II - Copacabana II (1994) e Ipanema (1980). A inexistência de registro sobre o ano de criação dessas ocupações, bem como a forma diferenciada como foram produzidas¹⁹, não nos permite uma maior exatidão nas datas de criação. Tomou-se como referência a informação de moradores mais antigos.

Em 1991, no plano municipal é criado pela Prefeitura, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Social e Coordenação de Habitação Popular, o Programa Municipal de Habitação Popular (PMHP), Lei nº. 570/91, cujo objetivo está expresso em seu Art. 2º. “reduzir, no município, o déficit habitacional atendendo principalmente aos cidadãos em condições adversas como: I – do desemprego; II – do subemprego e III – do emprego de baixa renda”.

Este Programa é criado na administração do Prefeito Murilo Mármore do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e causou grande expectativa para a sociedade e para o Legislativo Municipal, conforme pronunciamento do vereador Edivaldo Ferreira, na sessão do dia 25/06/91: “as invasões em Conquista chegará (sic) ao fim com a criação do Projeto de Habitação Popular, votado pela casa e sancionado pelo Prefeito onde irá se evitar os oportunistas”.

Na opinião de Lima (1997), no entanto,

[...] a aprovação da lei 570/91, foi alardeada pelo Poder Executivo Municipal conquistense como a solução para os problemas habitacionais para aqueles que não tinham moradia [...]. No entanto, o que pode ser observado é que na

¹⁹ Como dito anteriormente, nem todas as ocupações foram criadas pela organização coletiva. Em alguns casos, aconteceram de forma individualizada, em que cada morador, vendo a experiência “bem sucedida” do outro, resolveu também construir na área pública.

verdade não ocorreram mudanças significativas na política habitacional [...]. [...] do ponto de vista político o referido Programa tem tido um grande significado na promoção da desmobilização dos “sem teto”. A cada tentativa de ocupação coletiva de terra urbana que foi feita a partir de 1992 [...] um funcionário da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social vai para a área com a missão de convencer os ocupantes de terra a se dirigirem ao setor competente [...] preencher uma ficha e aguardar a distribuição de lotes pela Prefeitura Municipal. (LIMA, 1997, p. 91)

O Programa até a administração seguinte em 1997, com o Prefeito José Pedral Sampaio, também do PMDB se limitou à disponibilização 1.442 lotes e o reconhecimento, com a cessão do direito especial de uso, de mais 1.649 lotes públicos ocupados pelos sem teto, totalizando 3.091 lotes.

A tabela 2 mostra os resultados já alcançados pelo PMHP, até 2004 e identifica os assentamentos que foram instituídos a partir de antigas ocupações urbanas.

TABELA 2 – SÍNTESE GERAL DA DISTRIBUIÇÃO DE LOTES PELO PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO POPULAR - PMHP (1991-2004).

ASSENTAMENTOS	DATA	QUANTIDADE DE LOTES	LOTES ENTREGUES	LOTES OCUPADOS	LOTES DISPONÍVEIS
Alto da Conquista ¹	1991	213	213	213	0
Alto do Bruno	1992	195	195	195	0
Bacelar					
Cidade Modelo	1995	355	355	355	0
Conjunto da Vitória ¹	1991	297	297	297	0
Henriqueta Prates	1988	473	473	473	0
Nova CAP	1991	42	42	42	0
Nova Cidade (1º, 2º e 3º etapas)	1991/98/2000	550	550	550	0
Parque da Colina ¹	1996	310	310	310	0
Recanto das Águas	1998	474	436	343	38 ²
Renato Magalhães ¹	1992	382	382	382	0
Santa Helena ¹	1989/1993	429	429	429	0
Ubalino Gusmão ¹	1996	18	18	18	0
Vila América	1999	4.515	2.464	1.164	2.051
TOTAL		8.253	6.164	4.771	2.089³ 1.355⁴

Fonte: Coordenação de Habitação Popular/Secretaria de Desenvolvimento Social (2004)

1 – Ocupações da década de 1980 que foram reconhecidas, nas datas indicadas, como próprias para assentamentos pelo PMHP.

2 – Lotes impróprios para o uso ou ocupados com horta comunitária e oficinas.

3 - Cerca de 696 lotes estão disponíveis para servidores públicos municipais tendo em vista Lei aprovada pela Câmara de Vereadores.

4 – Total geral de lotes disponíveis.

Segundo informações da Coordenação de Habitação Popular, em dezembro de 2004, a demanda pelo programa apresentava os seguintes números: 4.624 cadastros de famílias estavam prontos e 3.039 cadastros de famílias estavam em andamento, perfazendo um total de 7.663 famílias sem teto. Os números mostram que a demanda é superior à oferta de lotes pelo PMHP no mesmo período.

Como a política nacional era subsidiada com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em quantidade superior à sua disponibilidade financeira houve um comprometimento da expansão do financiamento habitacional e uma suspensão dos recursos, ficando as iniciativas locais, como estas, dependentes da existência de recursos, a fundo perdido, da União.

Talvez isso justifique o fato de o município ter criado um programa de financiamento habitacional para a população de até 2 salários mínimos ao invés de uma política geral de habitação popular. Desse modo, o PMHP tenta resolver o problema de recursos prevendo a criação de um Fundo Municipal de Habitação Popular com o objetivo de criar as condições financeiras e de gerência dos recursos destinados ao desenvolvimento das ações necessárias para a execução do programa. Estes recursos viriam conforme Lei nº. 570/91 Art. 14º. incisos de I a IV dos “repasses de recursos financeiros; doações de qualquer natureza; prestações dos mutuários e dos rendimentos e juros provenientes de aplicações financeiras dos seus recursos”. O município cobraria “dos mutuários, em prestações mensais, pelo sistema de custo público, os valores dispendidos (sic) na implantação de cada Plano Habitacional” e o valor das prestações não poderiam ser superior a 5% do salário mínimo vigente e, em casos de desemprego e subemprego este pagamento seria interrompido sendo retomado quando o mutuário estivesse em “atividade produtiva”.

Entretanto, o Fundo Municipal, na verdade, não foi implementado e também não se criou um mecanismo de cobrança das prestações dos mutuários. Fato que comprometeu drasticamente a implantação do programa limitando as suas ações ao cadastramento de famílias e distribuição de lotes em áreas públicas ou adquiridas pela Prefeitura Municipal para fins de habitação popular. O Fundo só foi criado em 2003 com a aprovação da Lei nº. 1.186 em 2003, como veremos mais adiante.

Dos recursos repassados pela Caixa Econômica Federal ao município por meio de empresas incorporadoras registra-se a construção de conjuntos habitacionais como as Vilas Serranas pela Empreendimentos, Construção e Saneamento LTDA (Ecosane), e Morada dos Pássaros pela Ciclo Engenharia. O repasse por meio de cooperativas como o INOCOOP-BASE, resultou na construção de conjuntos habitacionais como: o Morada do Bem Querer (332), Alameda das Acácias (144),

e 712 são ocupados de outra forma²⁰. Conforme a Fundação João Pinheiro o Déficit Habitacional Básico²¹ de Vitória da Conquista é de 8.653 unidades, sendo 7.274 unidades no espaço urbano e 1.379 unidades no espaço rural. Em contrapartida, a cidade possui um total de 8.351 domicílios vagos, sendo 6.743 na área urbana e 1.608 na zona rural. Esses dados mostram que se os domicílios vagos fossem ocupados daria para atender quase que a totalidade do déficit apontado e, confirmam ainda, a intensa especulação imobiliária praticada na cidade, revelando a fragilidade da função social do solo urbano e a imperatividade do valor de troca. A composição do déficit habitacional básico apontado anteriormente é demonstrada na tabela 3:

TABELA 3 - COMPONENTES DO DÉFICIT HABITACIONAL BÁSICO. VITÓRIA DA CONQUISTA, 2000.

Componentes do Déficit Habitacional Básico	Domicílios Improvisados			Famílias Conviventes			Cômodos			Domicílios Rústicos		
	Total	U	R	Total	U	R	Total	U	R	Total	U	R
Vitória da Conquista	428	186	242	6.625	6.025	600	546	533	13	1.054	530	524

Apesar dos dados do IBGE e da Fundação João Pinheiro apontarem um déficit habitacional básico bastante significativo, estima-se que essa realidade é hoje ainda mais contundente. Se somarmos a demanda levantada pelo PMPH, em final de 2004, de 7.663 famílias e a pesquisa de campo realizada em dezembro de 2004 nas ocupações urbanas aqui estudadas onde moram, aproximadamente, 2.000 famílias, teremos um déficit habitacional urbano por incremento e por reposição de estoque de 9.663 unidades habitacionais superior à estimativa do IBGE e Fundação João Pinheiro em 2000, cujo déficit habitacional urbano era de 7.274 unidades. É importante advertir que o cálculo do déficit habitacional é feito considerando as informações coletadas por domicílios, portanto, possuem limitações quanto ao acesso da população aos equipamentos e serviços urbanos coletivos. Desse modo não é possível estimar o déficit habitacional para além do incremento e reposição, ou seja, para além da casa ou das “quatro paredes”.

Essa síntese do panorama municipal demonstra que os municípios se encontravam sozinhos para enfrentar o problema da habitação popular que se agravava no espaço urbano. Na avaliação de Ramos e Sá (2003) os mandatos de Fernando Henrique Cardoso são marcados pela ausência de diretrizes nacionais ou de instituições específicas com essa finalidade, o que releva a reedição da “não-política”, comprovada pela postergação por quase dez anos do Estatuto da Cidade – Lei nº. 10.257/01. Consideram ainda que a não formalização das instâncias deliberativas como o Conselho Nacional de Política Urbana, em que a sociedade civil organizada poderia intervir, também decorre da “não-política” deste governo.

Ainda segundo Ramos e Sá (2003, p. 159), desse momento resultou o “aparente “vazio institucional” e a “ambigüidade”, agravados pela manipulação

política do poder, sob a forma clientelista e eleitoreira, prestando-se ao jogo de interesses de determinados grupos que se alternam em diferentes conjunturas”.

Para enfrentar esse momento de “não política” a Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, no governo de Guilherme Menezes, do Partido dos Trabalhadores (PT), conseguiu recursos junto ao Banco Mundial, na ordem de R\$ 134,5 mil, através de programas propostos pelo Governo do Estado, a exemplo do Programa Morar Melhor, implementado em 2000, que construiu por meio de mutirão e com a assistência técnica da Secretaria de Obras e Urbanismo, 30 unidades habitacionais no Assentamento Vila América. A forma de gestão deste programa foi reconhecida em 2005, como uma das melhores práticas de gestão no nordeste brasileiro.

Outra iniciativa registrada nessa esfera de governo e, sob a administração do PT, é a realização da 1ª Conferência Municipal de Habitação Popular, em maio de 2002, com o tema central, “Habitação: políticas públicas e o direito de morar”, tendo quatro eixos principais para o debate: O Programa Municipal de Habitação Popular regulamentado pela Lei nº. 570/91, a regularização fundiária, a participação popular e a política de captação de recursos. O objetivo da conferência era “discutir a situação da habitação popular do município e definir políticas capazes de garantir o direito à moradia digna”. Esta conferência foi realizada pela Prefeitura Municipal em parceria com a sociedade civil e movimentos sociais, envolvendo mais de 1.800 pessoas nas 13 (treze) pré-conferências que a antecederam. Os resultados e encaminhamentos desta conferência serão tratados mais adiante. Importa aqui, reconhecê-la como uma estratégia do governo municipal para se repensar as ações na habitação popular e, de fato instituir uma política de habitação popular com uma nova forma de planejamento e gestão, com a criação do Fundo, do Conselho Municipais de Habitação Popular e outras definições, que somente serão

concretizados um ano depois da realização da 1ª Conferência, com a aprovação da Lei nº. 1.186 em dezembro de 2003, objetivando, em seu Art. 2º. “propiciar a oferta de condições dignas de moradia, a melhoria das unidades habitacionais e a regularização urbanística, imobiliária e fundiária dos aglomerados de habitações ocupadas por populações de baixa renda, assegurando a alocação adequada de espaços, equipamentos e serviços públicos, reduzindo, no Município de Vitória da Conquista, o déficit habitacional das famílias desprovidas de moradia própria, e contribuindo para a superação das desigualdades”.

De volta à questão mais geral, apesar do entendimento de que não bastam apenas recursos para resolver o problema da moradia, a inexistência de um Fundo Nacional e Estadual de financiamento da Habitação Popular sem dúvida dificultou e ainda dificultam as ações públicas para enfrentamento do problema. Ao analisarem a trajetória da Política Nacional de Habitação Popular, o Ministério das Cidades, criado em 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, faz um diagnóstico do quadro da habitação no país e reconhece que,

De fato, o que ocorreu no setor habitacional foi mais fruto de uma descentralização por ausência, sem uma repartição clara e institucionalizada de competências e responsabilidades, sem que o governo federal definisse incentivos e alocasse recursos significativos para que os governos dos estados e municípios pudessem oferecer programas habitacionais de fôlego para enfrentar o problema. (BRASIL, 2005, p. 12)

A Política Nacional de Habitação proposta pelo atual governo prevê uma nova alteração tanto no modelo institucional - com a criação do Ministério das Cidades, como na concepção política da habitação popular evidenciada no texto a seguir:

A Política de Habitação se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe a casa, incorpora o direito à infra-estrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade. (Ibidem, 2005, p.12)

Percebe-se uma concepção de habitação fundamentada nos princípios teóricos defendidos por Lefèbvre desde 1968 em que o direito à cidade está associado ao direito à vida urbana.

Contudo, por se tratar de uma política recentemente proposta, não é possível avaliar as práticas dela resultante e o seu compromisso com as bases teóricas defendidas.

Até o momento, o Ministério das Cidades executou em Vitória da Conquista, por meio da Caixa Econômica Federal (CEF), projeto de habitação popular verticalizado, através do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), com recursos do FGTS, na ordem de R\$ 8. 555. 064, 90, com capacidade para 384 famílias, mas, atendendo a população de três a seis salários mínimos, que comprovem tempo de trabalho mínimo de três anos sob regime do FGTS. Entretanto, este programa não contempla a população dos assentamentos e ocupações, constituída, em sua grande maioria, de desempregados e subempregados, como será mostrado mais à frente.

Outros programas iniciados em 2004, desenvolvido em parceria com o Governo Federal é o Programa de Subsídio à Habitação de interesse social (PSH), atendendo a população cujo rendimento familiar mensal bruto não seja superior a R\$ 740,00 reais. Já foram construídas 200 unidades e com previsão de mais 250 unidades em 2005. As famílias que ocuparam as unidades habitacionais foram indicadas pelo

Programa Conquista Criança, pelo Conselho Tutelar, pelo Programa AABB Comunidade, pelas Pastorais, Caritas, entre outros. Todas as famílias se encontravam em situação de risco social. As fotografias 1, 2, 3 e 4, mostram a área onde foram construídas as casas no assentamento Vila América.



Miriam Cléa C. Almeida

Foto 1 - Casas construídas pelo PSH no assentamento Vila América.



Miriam Cléa C. Almeida

Foto 2 - Casas construídas pelo PSH no assentamento Vila América.



Miriam Cléa C. Almeida

Foto 3 - Casas construídas pelo PSH no assentamento Vila América.



Miriam Cléa C. Almeida

Foto 4 - Casas construídas pelo Pró-Município para atendimento de famílias desabrigadas no período da emergência.

O Pró-Município construiu 32 unidades habitacionais destinadas às famílias atingidas no período de emergência em 2004. O Pró-Moradia realizou serviços de infra-estrutura e construção de unidades habitacionais no Bruno Bacelar, Nossa Senhora Aparecida, Santa Cruz, Jurema e Bateias, esses serviços beneficiaram 3.055 famílias.

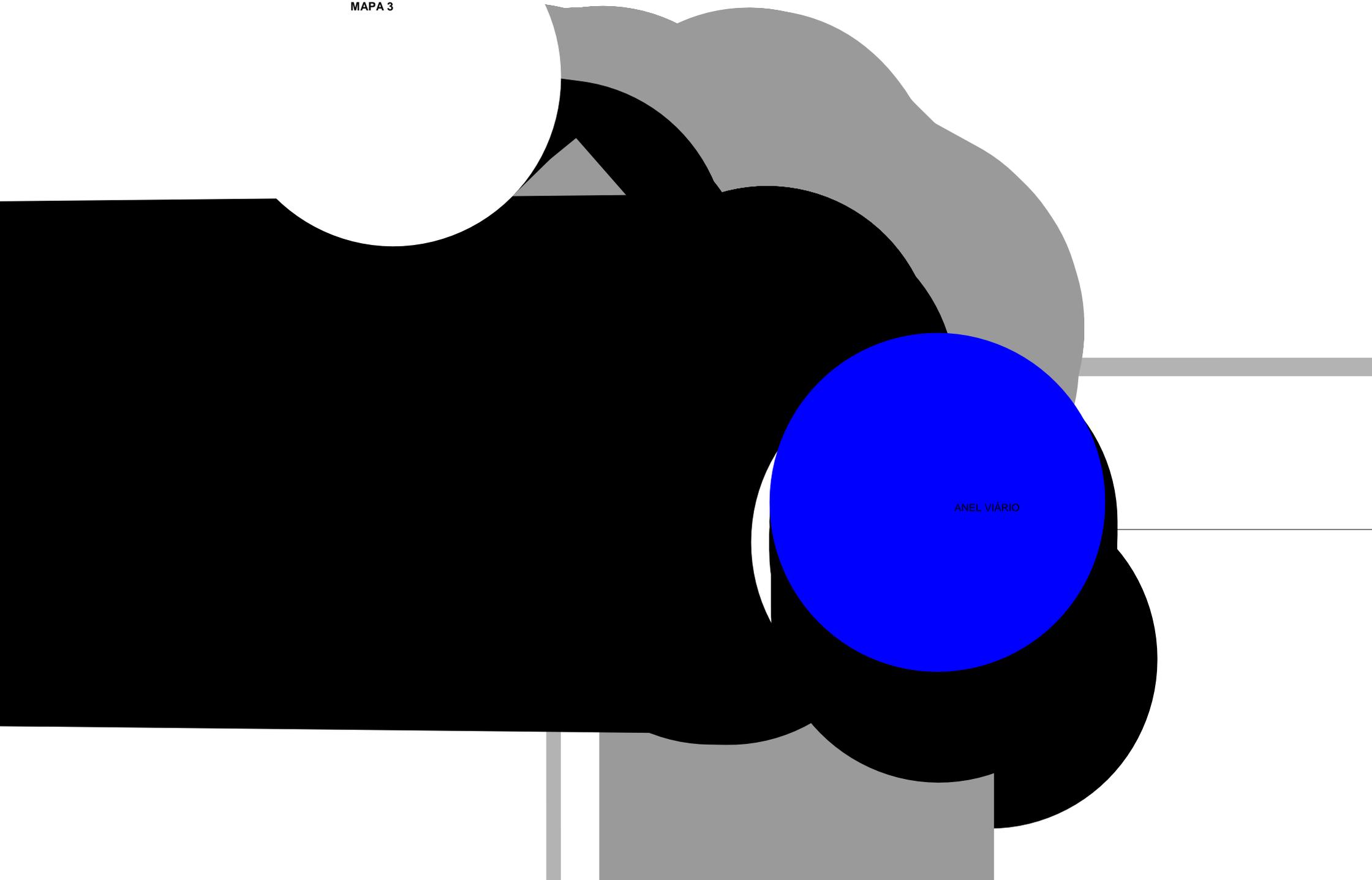
Esta realidade mostra que, com exceção do PMHP criado em 1991, é somente a partir de 2000 que o município consegue programar ações mais concretas na habitação popular com as parcerias externas. Este fato, em certa medida, como já foi dito, pode ser justificado pela inexistência de uma política estadual e nacional voltada para a habitação popular, ao longo da década de 1990, bem como pela incapacidade dos municípios de sozinhos resolverem o problema da moradia.

Por último é importante considerar que as intervenções do Estado nos âmbitos nacional, estadual e municipal contribuíram para a segregação sócio-espacial da população de baixa renda nos limites últimos da malha urbana, como mostra o mapa 3. Todavia é necessário observar algumas exceções como os conjuntos habitacionais BNH, INOCOOP's e URBIS I que apresentam padrões diferenciados dos demais, mas que não se destinaram à faixa populacional em estudo.

Vê-se, então, que a atuação heterogênea do Estado no espaço urbano conquistense produziu e produz uma “valorização” diferenciada deste espaço em que áreas serão contempladas por equipamentos coletivos e outras não, como confirmaremos no capítulo seguinte. Assim, a cidade se reproduz de forma heterogênea e segregada, fruto das ações desiguais no processo de produção social do espaço urbano, mediadas pela divisão social e territorial do trabalho que constroem áreas consideradas mais “valorizadas” e menos “valorizadas”.

Ao analisar esta tendência de atuação do Estado na urbanização capitalista, Lojkine (1997, p.190), salienta que a atuação do capital por dentro do Estado transforma as suas intervenções no espaço urbano na “[...] forma mais elaborada, mais desenvolvida, da resposta capitalista à necessidade de socialização das forças produtivas”. Com isso, as políticas urbanas do Estado capitalista seriam “‘contratendências’ produzidas pelo próprio MPC para regular, atenuar os efeitos

MAPA 3



negativos – no nível do funcionamento global das formações sociais – da segregação e da mutilação capitalista dos equipamentos urbanos” (LOJKINE, 1997, p. 191). Isso revela a contradição das políticas urbanas capitalistas.

2.2 A sociedade civil e a produção da habitação popular

Tendo em vista as diferentes concepções que perpassam pelo conceito de sociedade civil, é importante explicitar, desde já, que a análise aqui apresentada partilha da concepção de sociedade civil em que esta é composta tanto pelos sujeitos privados quanto pelos movimentos, organizações e associações não-estatais e não-econômicas. Estes últimos, para Habermas (1997),

[...] captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera política pública. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas. (HABERMAS, 1997, 99)

Isto posto, deve-se dizer ainda que a análise que será aqui construída sobre a participação da sociedade civil na produção da habitação popular procurará recuperar duas dimensões desta relação: a do plano da discussão política e dos processos reivindicatórios e a das práticas concretas deles resultantes.

A história da luta pelo direito à moradia tem início nas primeiras décadas do século XX. Segundo Gohn (2001) o que motiva as reivindicações e lutas são os bens

e equipamentos coletivos necessários à reprodução cotidiana das classes subordinadas, dentre eles a habitação.

A luta pela moradia esteve relacionada a outras lutas como a do trabalho, salário e custo de vida. Ao fazer um resgate histórico dos movimentos sociais no Brasil, Gohn (2001) registra o comportamento da sociedade civil organizada revelado pelos diferentes atos reivindicatórios ao longo dos contextos históricos brasileiros, dentre os quais, destaca-se aqui, aqueles que direta ou indiretamente objetivavam o direito à moradia e à cidade: Luta por equipamentos coletivos urbanos (1910-18); Movimento contra a carestia de vida (1913); Movimento pelo congelamento dos aluguéis (1942); Movimentos de Associações de Bairros (1942); Movimentos contra a carestia da vida (1953); Movimento de Associações de Moradores (1954-64). Quanto a este último, Gohn (*ibidem*) salienta que ele cresceu vertiginosamente nos anos 60, sendo produto de três fatores: das necessidades relativas à infra-estrutura urbana para os bairros que surgiam constantemente, para abrigar os contingentes de migrantes que afluíam às cidades em busca de trabalho; da própria política vigente, o populismo, que se baseava numa barganha do voto pela melhoria urbana; e da vontade política das massas de participar da vida política local. As Associações de Moradores “foram escolas de formação política em que o aprendiz começava como cabo político eleitoral e seguia como vereador do bairro, e outros cargos mais”. (*ibidem*, pp.96-97).

Retomando a cronologia apresentada por Gohn, temos ainda os Movimentos pela casa própria (1960-64); o Movimento do Custo de Vida (1972) – considerado o principal movimento dos anos 70, cuja origem esteve ligada às ações da Igreja Católica, sendo “as comunidades de base o seu espaço de estruturação inicial” (*ibidem*, pp.110-111); o Movimento das Favelas (1979); a Criação da Confederação

Nacional de Associações de Moradores (CONAM) em (1982); o Movimento de Luta pela Moradia das Associações Comunitárias (1983); o Movimento dos Mutuários do BNH (1984); Movimento dos Inquilinos Intranqüilos (1986); o Movimento dos Sem-Casas (1986); e a União dos Movimentos de Moradia (UMM), no Estado de São Paulo em 1987 – que ganha reconhecimento e legitimidade com as lutas e realizações e com os debates e propostas em torno do direito à moradia e à cidade.

Segundo Silva (1993) é com a UMM que ocorre a articulação de movimentos por moradia, entidades e associações comunitárias, no âmbito nacional, desencadeando um processo de participação inédito no país que culmina com a elaboração do Projeto de Lei encaminhado ao Congresso Nacional em 1991, propondo a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP) que recebeu a aquiescência de vários movimentos populares de saúde, transporte, direitos humanos, grupos ecológicos, aposentados etc. Entretanto, esta proposta irá enfrentar nos anos seguintes, uma longa batalha entre os movimentos de moradia, o governo e os empresários da construção civil.

O impasse produzido pela correlação de forças faz com que a tramitação do projeto seja muito lenta e ainda hoje não foi aprovado. Apesar disso, este momento foi fundamental para a organização e fortalecimento dos movimentos de moradia e sua inserção na Política de Habitação Popular, servindo de base para o Fórum Nacional de Habitação, realizado em Brasília em 1992, cuja pauta sinalizava a elaboração de um modelo institucional para rever o sistema financeiro de habitação subsidiado pelo desenvolvimento urbano e habitacional.

No ano seguinte, a UMM organiza um Encontro Nacional em que são apresentados os Programas Habitar Brasil e Morar Município, objetivando atender a população de 0 a 3 salários mínimos. Apesar de não atenderem as proposições dos

Movimentos de Moradia, incorporaram algumas demandas como as que enfatizam as práticas de mutirões com autogestão, em que os recursos são repassados para o Estado ou Prefeituras Municipais e geridos pelos Conselhos Municipais.

Um outro momento considerado importante para a discussão da habitação ocorre em 1994 no contexto da criação do Comitê Nacional Brasileiro, composto por representantes dos Estados, Municípios e da sociedade civil, cujo objetivo era elaborar a política governamental e preparar para a Conferência Habitat II. Mas, ao final, houve um recuo do governo e o comitê apresentou apenas um Plano de Ação considerado, pelos movimentos sociais de moradia, como tecnocrático, cujas propostas mantinham a política setorial do governo, não contemplando, portanto, nem o debate realizado e nem os anseios da sociedade civil organizada que desejava um plano de ação para além das políticas setoriais do governo. Apesar da frustração das expectativas dos movimentos sociais, este impasse foi um motivador para a realização da Conferência Brasileira e inserção da habitação popular em diferentes fóruns de debate e discussão.

A nova tendência de atuação dos movimentos por dentro do Estado, faz com que movimentos de moradia passem a pressionar os Estados e Municípios para a constituição destes novos fóruns consultivos e deliberativos. É assim que surgem as primeiras experiências de mutirões com autogestão a exemplo das verificadas em São Paulo no governo de Erundina.

Para Gohn,

A análise histórica nos revela que a questão habitacional das camadas populares não tem sido resolvida no Brasil pelo simples jogo do mercado ou pelas políticas públicas. Trata-se de uma questão estrutural. O modelo de acumulação vigente não oferece alternativa ao trabalhador de arcar com os custos de aquisição ou locação de sua moradia. O próprio trabalhador sabe

disso, e procura as soluções alternativas. Enquanto foi possível autoconstruir nos terrenos clandestinos – à custa de enorme esforço familiar - invadir áreas, levantar barracos, alugar cortiços e pardieiros, a situação “ia se ajeitando”. Mas a crise habitacional dos anos 80 afunilou ou eliminou estas alternativas. E a mobilização popular veio como conseqüência. (GOHN, 1991, p.165)

Ao analisar o contexto paulista, Bonduki (2000), avalia que os princípios propostos pelas novas formas de gestão e participação popular têm apontado caminhos para a construção de cidades menos desiguais e mais humanas e que as práticas brasileiras de gestão urbana, apresentadas na II Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Urbanos – Habitat II, Istambul, 1996, vêm, de certa forma,

[...] revelando que várias cidades brasileiras têm conseguido enfrentar alguns dos seus mais graves problemas pela parceria entre governos e a sociedade organizada, gerando propostas viáveis, de baixo custo e de grande repercussão na qualidade de vida de seus habitantes. (BONDUKI, 2000, p.17)

Esta nova tendência exigiu um novo comportamento da sociedade civil organizada. Para tanto, Pontes (1997) acredita que:

[...] o trabalho político há de ser sempre duplo: fora do Estado, na organização crescente da sociedade civil, e dentro dele, na busca de novas forças organizacionais, que enfatizem as análises e decisões globalizantes e que permitam à sociedade civil nelas ingressar e, assim, participar do processo decisório. (PONTES, 1997, p.316)

Para a habitação popular, mais especificamente, Bonduki (2000), propõe que as políticas públicas devam se basear “na descentralização, na participação popular, na parceria com Organizações Não Governamentais (ONGs), no respeito ao meio ambiente e na busca do direito à cidade” (BONDUKI, 2000, p.17).

Diante disso, vê-se nascer no poder local²², iniciativas consideradas mais democráticas e participativas, através de uma maior flexibilização e agilização do poder decisório municipal por meio dos fóruns de consulta popular como os conselhos municipais de saúde, educação, habitação, dentre outros²³.

Estes novos fóruns de debate e discussão têm, por um lado, orientado algumas práticas de planejamento e gestão de cidades e, por outro, em alguns casos, inibido ou enfraquecido os movimentos sociais de luta pela moradia justificado, de certa maneira, pelo fato de compartilharem com o poder público o processo decisório através dos fóruns institucionais tornando-os co-autores das políticas.

Desse modo, em meados da década de 1980 e início dos anos 90, em Vitória da Conquista, seguindo à tendência nacional, eclodem os movimentos de luta pela moradia, representados, basicamente, pelas Associações de Moradores e pelas lutas individuais e coletivas pela conquista da moradia por meio das ocupações urbanas. O depoimento de um dos líderes do movimento social urbano dessa época revela que,

[...] foi a década de 80 onde eclodiu os grandes movimentos sociais, sobretudo, nessa área de moradia. Nós podemos citar desde os loteamentos

²² Para Gohn (2004, p. 63) “o poder local foi redefinido como sinônimo de força social organizada, enquanto forma de participação da população, na direção do que tem sido denominado *empowerment* ou “empoderamento” da comunidade, isto é, a capacidade de gerar processos de desenvolvimento auto-sustentável, com a mediação de agentes externos – novos educadores, principalmente das ONGs do terceiro Setor”.

²³ Apesar de, na prática, estes fóruns, em alguns casos, estarem servindo apenas para legitimar as práticas autoritárias dos gestores locais, o seu objetivo inicial é o de garantir maior democratização nos processos decisórios, fortalecendo a participação popular.

do bairro Santa Helena, Santa Cruz, Alto da Boa Vista, na região do Alto da Conquista, Parque da Colina e Bruno Bacelar (loteamento que já cerca de mais 20 anos) todos esses nós tivemos a oportunidade de participar.²⁴

A organização dos sem teto ainda era muito frágil e contava com o forte apoio da Igreja Católica e de outros movimentos urbanos a exemplo das Associações de Moradores.

A fragilidade da organização dos sem teto pode ser notada na percepção de uma das lideranças do período, quanto à forma de ação dos ocupantes:

Nós sentimos que as pessoas trabalhavam sozinhas sem ter alguém que ajudasse para ter força para partir para o poder público e conseguir as reivindicações. Víamos com angústia as pessoas que viviam de aluguel sair, fazer seus barraquinhos em um canto e em outro, mas sem ter uma organização.²⁵

A pressão popular na luta pelo direito à moradia e aos equipamentos e serviços urbanos coletivos ocorrerá em três vertentes: a organização dos sem teto, a organização das Associações de Moradores de bairros populares e a organização dos mutuários da URBIS I. Apesar de atuarem de forma isolada, as ocupações recebiam ajuda desses movimentos como nos relata José Cerqueira Costa, sobre a sua participação, enquanto presidente da Associação de Moradores da URBIS I, em uma das ocupações urbanas,

²⁴ Entrevista realizada, em maio de 2005, com José Cerqueira Costa.

²⁵ Entrevista realizada, em maio de 2005, com José Cerqueira Costa.

[...] a questão da ocupação do Santa Helena que era o terreno do aeroporto, foi uma luta tremenda. Ali eu dormir juntamente com Belmiro debaixo de um barraco para garantir as pessoas lá, pra que a polícia não fosse tirar o pessoal, nem tão pouco, o poder público. A gente saía deixava o povo lá organizado e saía para a Prefeitura, para os órgãos competentes na Câmara de Vereadores, no sentido de fazer entender que as pessoas estavam ocupando porque tinham necessidade de moradia e que a gente aí passava a contribuir com o processo e muitos até criticavam. A gente até ficava na condição de anônimos. Na hora de dá entrevista a gente organizava exatamente pessoas da própria ocupação e formava a coordenação deles lá, e a gente ficava só orientando porque, primeiro, nós tínhamos as nossas casas, nós já éramos de entidades organizadas e aí não dava condição para isso então a gente fazia esse trabalho nos bastidores no sentido de garantir que as pessoas fossem fixadas. Algumas dessas ocupações a gente garantiu que os ocupantes ficassem lá mesmo como foi na Santa Helena, na Santa Cruz, no Parque da Colina, mas no Parque da Colina II, conseguimos que a Prefeitura comprasse uma área de terra que foi a Nova Cidade.²⁶

Os discursos dos vereadores e representantes populares na Tribuna da Câmara também mostram traços desse momento e, ao mesmo tempo, revelam o entendimento do Legislativo Municipal sobre a questão da moradia, a exemplo do posicionamento de vereadores na sessão do dia 05.04.90 sobre a ocupação dos “bairros” Conquistinha e São Luiz:

[...] o que esta havendo é muita má fé, o que a Prefeitura tem a fazer é expulsar os poceiros, (sic) convoca a Comissão de Obras para junto com assessoria jurídica da Prefeitura tomar as devidas providências.²⁷

[...] estamos convivendo com as invasões que esta (sic) chegando a Vitória da Conquista, chama atenção para tratar este assunto como merece, o que não se pode é alimentar pessoas que estão neste comércio, tem conhecimento que existe pessoas de fora, deve ter critérios para essas pessoas e solicita para que agilise (sic) esta questão.²⁸

[...] esse movimento são de pessoas carentes, não se pode admitir que são pessoas de alta renda usando esses necessitados da moradia, acompanha o problema de perto e concorda com as invasões, porque são pessoas carentes que não tem condições de pagar prestações caras e tem certeza que a Prefeitura vai tomar um posicionamento, porque o problema da habitação é

²⁶ Entrevista realizada, em maio de 2005.

²⁷ Discurso do Vereador Yvonilton Gonçalves. In: Livro de Atas 12.02.89, Fl. 120v, Arquivo Público, Sessão ordinária, 05.04.90, grifo nosso.

²⁸ Discurso do Vereador Eivaldo Ferreira. In: Livro de Atas 12.02.89, Fl. 121f, Arquivo Público, Sessão ordinária, 05.04.90.

sério o que tem a cobrar é que o executivo dê uma infra-estrutura adequada, está a favor das ocupações organizadas”.²⁹

Os depoimentos acima mostram posições político-ideológicas diferentes e opostas do legislativo municipal acerca das ocupações de terras urbanas em referência. Por um lado, a solução para as ocupações é a expulsão dos “invasores” ou o combate ao comércio das “invasões” e, por outro, é o reconhecimento da seriedade do problema da habitação e a necessidade de apoiar as ocupações organizadas.

As ocupações urbanas, no plano municipal, serão analisadas e entendidas sob diferentes abordagens e perspectivas. Ao analisar as relações entre a dificuldade de acesso à moradia com a transformação de terra em mercadoria em Vitória da Conquista, observa-se que apesar das ocupações urbanas figurarem no cenário conquistense na década de 1980, Lima (1997) aponta que é a partir de 1950 que “a terra passou a ser mercadoria “vendida aos pedaços” – a análise da evolução do tecido urbano nos indica que esse processo tem se consolidado na forma de loteamento – e só tem direito ao seu uso quem pode pagar por ele” (LIMA, 1997, p. 76). Com a terra transformada em mercadoria, as ocupações e os assentamentos urbanas constituíram-se nas principais formas de acesso à moradia, encontrada por grande parte da população de 0 a 3 salários mínimos, que passa a viver na cidade. Esta forma de apropriação irá estabelecer o conflito entre a propriedade e o direito de uso do espaço que no caso conquistense será deflagrado na década de 1980.

O problema da moradia é oficialmente enfrentado pelo município em 1991, com

²⁹ Discurso do Vereador Paulo Brito. In: Livro de Atas 12.02.89, Fl.121f. e 121v, Arquivo Público, Sessão ordinária, 05.04.90.

a criação do Programa Municipal de Habitação Popular, já tratado anteriormente.

Segundo a avaliação de Ferraz,

A implantação do programa ocorreu com base na pressão exercida pelos movimentos populares de ocupação do solo urbano e da consequente atuação do poder público municipal, interessado em manter certos redutos eleitorais, uma vez que os movimentos populares possuem forte poder de barganha política. (FERRAZ, 2001, p. 68)

Entretanto, é necessário considerar que os movimentos populares, salvo exceções, nasceram em função do incentivo de grupos políticos que tinham interesses eleitoreiros, fato comprovado, posteriormente, com a vitória de antigos líderes e ou presidentes de associações em pleitos eleitorais para a Câmara de Vereadores. As principais reivindicações destes movimentos referiam-se à instalação dos equipamentos e serviços urbanos (asfaltamento, escolas, creches, esgoto, iluminação, água, praças etc.). Ao analisar o comportamento de dirigentes de Associações de Moradores, José Cerqueira Costa classifica-os em dois grupos: “Nós tínhamos dois grupos: os que radicalizavam nessa luta de organização popular e os que preferiam estar do lado do prefeito, do governador e do presidente daquele momento”.³⁰

Em meados da década de 1990, algumas Associações sofrem forte crítica tanto de membros do Legislativo como da sociedade civil acusando-as se serem controladas pelo Executivo e de funcionarem como apêndice da Prefeitura Municipal.

³⁰ Entrevista realizada, em maio de 2005.

Com as ações do PMPH, criado em 1991, realizando o assentamento de famílias que moravam em ocupações e mesmo com o reconhecimento de áreas de ocupação como próprias para o Assentamento, a cidade vivencia nos anos seguintes, até aproximadamente 1994, um arrefecimento das ocupações urbanas.

É somente em 2001 que ocorre a criação do Movimento de Moradia por um pequeno grupo de pessoas, vindo reforçar a luta pela moradia. A principal bandeira desse movimento era a regularização fundiária dos lotes que foram cedidos pela Prefeitura Municipal e os que foram ocupados. Embora, outras lutas como o direito à saúde, educação, trabalho, transporte, dentre outros, também estivessem pautados em suas reivindicações. O depoimento de um dos membros deste movimento indica o período de criação do movimento, bem como o objetivo e contexto de sua criação:

Bom, aqui em Vitória da Conquista é criado em 2001. [...] na busca de compreender como estava o processo em assentamentos humanos aqui e tal [...] e em 2001 a gente começou a discutir [...] um grupo pequeno [...] sobre como a gente poderia atuar [...] através de um movimento que não fosse um movimento “bolha de sabão” que surgisse para fazer uma ocupação e desaparecesse depois, mas um movimento permanente [...] Um movimento que tratasse da questão da habitação pensando a longo prazo não só na questão imediata, mas que também ultrapassasse este limite da habitação [...] que a gente pudesse tratar de um pacote [...] Habitação, saúde, educação, trabalho [...] Sem desvincular isso de uma questão maior [...] Que é a luta de classe [...] Isso a gente tinha que ter claro que a gente não devia fragmentar [...] Tratar destas questões de habitação separado de uma questão maior [...] que é a luta de classe. E aí, após algumas reuniões com um grupo pequeno mesmo, era um grupo reduzido, era muito difícil a gente reunir mais do que 5 pessoas para fazer as discussões iniciais [...] E aí a gente então vai definir um caminho, por onde começar se através de famílias sem teto, se através de ocupação de áreas urbanas, áreas públicas ou privadas [...] E aí percebemos que em Conquista tem um contingente imenso [...] de moradores em assentamentos e em áreas públicas também ocupadas, os assentamentos a maioria deles são é consequência também de ocupações em outras áreas em outras áreas que o poder público deslocou essa população da ocupação para algum assentamento [...] E aí nós fomos fazendo um levantamento, dentro dos nossos limites, já que a gente não dispõe de grande capacidade de mobilização, financiamento, de estrutura física para reuniões nada disso [...] Surgiu dentro de uma sala de uma casa de um companheiro [...] E aí a gente começou a percorrer a periferia [...] a colher informações e tal[...] conversando com os moradores e a gente percebeu que ali era o início do trabalho [...] que não era pela ocupação, mas trabalhando nas áreas de assentamentos e nas áreas já ocupadas, naquele momento a gente percebeu que não havia mobilizações [...] Algumas associações de moradores que não passavam de associações cartoriais só de 4 em 4 anos [...] serviam a algum político, a algum vereador para fazer campanha dentro dos bairros e tal [...] mas que

não tinha nenhuma relação com a população, com os moradores daquelas comunidades.³¹

As ações do Movimento de Moradia, ao contrário de outros movimentos, sempre foram por fora do Estado por acreditar que as formas institucionais de debate, discussão e deliberação são “controladas” e “domesticadas” quando associadas a este, comprometem os princípios de liberdade e autonomia necessários aos movimentos. O movimento não admite interferência político partidária em suas deliberações. Um de seus membros define assim o perfil do Movimento de Moradia:

Eu acho que nós traçamos um perfil de movimento diferente, [...] não é burocrático não tem uma burocracia, [...] não precisa para a existência de financiamentos, [...] não precisa ocupar cargos no poder público para existir, [...] não precisa ocupar cargos em gabinetes de quem quer que seja para existir. [...] não é profissional que não tem suas lideranças profissionalizadas, dependentes de recursos públicos, dependentes de salários públicos, dependentes de salários de vereadores, de deputados ou de quem quer que seja.

O que dá legitimidade é exatamente isso. [...] ele só precisa de que existam os problemas já latentes e que ele vá lá e consiga juntar uma população que tem os mesmos problemas em comum e dizer olha a gente pode tentar resolver isso dessa forma através da organização. [...] Documentar os atos do movimento, documentar o que tem feito o movimento isso é uma coisa, mas tornar-se uma entidade jurídica, burocrática isso é diferente. Então eu acho que aquela conversa de autonomia dos movimentos que havia lá atrás, era um discurso falso. Os movimentos falaram muito nisso, as instituições que apoiavam diziam não, os movimentos são autônomas, mas não, a gente viu que não era, por que ou se desintegraram ou entraram no esquema e estão aí hoje domesticadas, impedidas de representar os anseios mesmo da população. A gente vê hoje movimento que só fazem ocupações em época de eleição. Por que isso? Existe algum problema aí. Será que aquele governante que não agrada o movimento deve ser substituído por um que agrada o movimento e que apóia o movimento e vai resolver a situação?.³²

³¹ Entrevista realizada em março de 2005, com Josafá Sousa Farias.

³² Entrevista realizada, em março de 2005, com Josafá Sousa Farias.

Esta postura, segundo o mesmo depoente, tem dificultado e limitado as ações do movimento de moradia e sua relação com outros movimentos (locais, regionais ou nacionais) e com os novos fóruns de debate e discussão, a exemplo dos conselhos municipais. Contudo, diz não estar preocupado com isso, pois para ele, parafraseando João Cabral de Melo Neto “Vida é vida mesmo que seja Severina”, “Vitória é vitória ainda que seja pequena”.³³

A partir de 1997, com o fortalecimento e ou criação de novos fóruns de debate e discussão, a participação da sociedade civil organizada na política de habitação popular, tem se mostrado, por um lado, pela inserção nos diversos fóruns e conselhos populares (Educação, Saúde, Orçamento Participativo, etc) ou, por fora do Estado, tendo nas reuniões com moradores das áreas de assentamentos e ocupações e nas manifestações populares em praças públicas para reivindicação das necessidades ligadas ao direito de moradia, suas principais formas de atuação.

A participação via conselhos era, portanto, difusa e indireta. Com a criação do Conselho Municipal de Habitação Popular em 2004 (cuja composição obedece ao princípio da paridade entre a sociedade civil e política) ocorre um envolvimento mais direto da sociedade civil nas discussões e deliberações sobre a política de habitação municipal de caráter popular, e promove ainda uma ampliação da esfera pública nos moldes já abordados no capítulo anterior. Entretanto, são muitas as questões que perpassam o funcionamento desse Conselho, tais como o grau de autonomia, a articulação com os demais conselhos, articulação com os movimentos sociais que atuam por fora do Estado, a qualidade da participação de seus representantes e o poder deliberativo.

³³ Entrevista realizada, em março de 2005, com Josafá Sousa Farias.

As principais reclamações apontadas por seus membros são: a composição das pautas, exigindo maior envolvimento dos membros em sua elaboração; a necessidade de ampliar a discussão da habitação para além das demandas técnico-administrativas de modo a contemplar a discussão de uma política mais geral da habitação; e a necessidade de capacitação dos representantes da sociedade civil para qualificar a sua atuação. Sobre a participação da sociedade civil nos conselhos Gohn (2004) recomenda que deva ser orientada pelo princípio de autonomia, pois,

[...] um conselho com autonomia é um conselho soberano para debater e decidir em nome dos interesses da maioria. Por isso a escolha dos representantes dos conselheiros advindos da sociedade civil – e sua qualificação em termos de capacitação para que atuem em pé de igualdade com os representantes da sociedade política – é condição *sine qua non* para a construção da nova cultura política cidadã. (GOHN, 2004, 67-68)

O envolvimento de representantes de outras secretarias municipais na composição do conselho de habitação, sem dúvida facilita a busca de(o)uç

Para o antigo líder de movimento social e, hoje, gerente de mobilização social da Casa da Cidadania, os Conselhos populares em Vitória da Conquista, são resultado da luta dos movimentos populares pela ampliação da participação da sociedade civil no poder decisório:

[...] porque nós sabíamos que se a gente não tinha condição de interferir, não ouviam a gente diretamente no movimento social, mesmo com denúncias. [...] então a gente dentro do conselho ia ter a oportunidade de votar. [...] eu acho que setores do movimento social está equivocado nisso, porque em um país socialista o que rege são os conselhos, a política é traçada em cima de conselhos. Agora, é preciso que cada conselheiro assuma o seu papel de ser representante legítimo da comunidade.³⁴

Mesmo considerando os conselhos como conquistas dos movimentos sociais, ao analisar o comportamento dos conselheiros tendo o orçamento participativo³⁵ como referência, José Cerqueira Costa reconhece a necessidade de se pensar sobre a qualidade da participação da sociedade civil nos processos decisórios.

[...] os conselheiros vem pra aqui para a reunião ou para o local que for feita a reunião, eles são escolhidos dentro daquela plenária, a plenária discute só aquele problema específico, mas não tem um processo de capacitação dessas pessoas, para que essas pessoas sejam reprodutoras, multiplicadoras daquilo que aprendeu. E aí as pessoas naquele instinto egoístico de que só está vindo aqui para adquirir o bem, então, não reproduz. E a prova está no conselho do orçamento participativo.³⁶

Quanto ao comportamento dos conselheiros, um dos membros do movimento de moradia faz uma crítica ainda mais ácida, pois não acredita na qualidade da

³⁴ Entrevista realizada, em maio de 2005, com José Cerqueira Costa.

³⁵ Experiência existente desde 1997, com o início da administração do Partido dos Trabalhadores (PT).

³⁶ Entrevista realizada, em maio de 2005.

participação popular no Conselho Municipal de Habitação por que, segundo ele,

[...] as pessoas que participam do Conselho são pessoas cooptadas pela Prefeitura mesmo sendo assentadas. E, pessoas que não tem uma posição independente, não porque não queiram, mas talvez por falta de esclarecimento, acabam sendo levadas pelo “status” de ser um representante da comunidade.³⁷

Outra análise sobre os rebatimentos da ampliação da esfera pública via criação de conselhos populares no plano municipal também é apresentada pelo membro do movimento de moradia, quando considera que,

[...] houve uma regressão, que a partir do momento em que a Prefeitura criou vários fóruns de debates, várias discussões, inclusive o Orçamento Participativo, fez com que aqueles debates fossem direcionados. Então, a Prefeitura fez com isso, não com que o povo viesse realmente a participar, mas com que o povo viesse a participar de suas ações políticas, no caso assim, ações de politicagem e, fez com que [...] as ações realmente de lutas fossem mais controladas. A participação controlada. Os movimentos enfraqueceram essa é que é a leitura e uma outra coisa, infelizmente, as entidades talvez que davam uma sustentação maior aos movimentos populares fosse a Igreja Católica. Talvez a Igreja tenha dado um certo recuo e esses movimentos em geral perdeu força.³⁸

A despeito das críticas destacadas, é preciso, por um lado, lembrar que numa sociedade autônoma, o poder e o conflito estarão sempre presentes, para que a sociedade seja, permanentemente, reinventada. Ademais aposta-se nos princípios da racionalidade comunicativa, proposta por Habermas³⁹ para o enfrentamento da racionalidade instrumental em que a linguagem é utilizada como estratégia de

³⁷ Entrevista realizada, em fevereiro de 2005, com Paulo César Pereira Couto.

³⁸ Entrevista realizada, em fevereiro de 2005, com Paulo César Pereira Couto.

³⁹ Questão tratada na página 37 desta dissertação.

dominação e cooptação. Por outro, qualquer análise sobre o Conselho Municipal de Habitação não pode desconsiderar o pouco tempo de funcionamento deste conselho; o quadro de desarticulação social em que se encontra os diferentes movimentos, associações e organizações de luta pela moradia na cidade; e o fato do conselho ter sido uma das reivindicações dos assentados e ocupantes na 1ª Conferência e aprovado pela Câmara de Vereadores em dezembro de 2003.

A pesquisa de campo realizada em dezembro de 2004, em áreas de assentamentos e ocupações populares, revela um quadro preocupante quanto à atuação dos movimentos de luta pela moradia e à participação da sociedade civil na política de habitação popular. Dos moradores das áreas de assentamentos e ocupações entrevistados 81% não conhecem ou sequer ouviram falar do Conselho Municipal de Habitação, 70% nunca participaram de atividades promovidas por associações de moradores, 85% nunca participaram de atividades promovidas pelo Movimento de moradia, 59% não sabem avaliar o desempenho do PMHP, mesmo morando em áreas de assentamentos que dele decorrem e, portanto, beneficiários desse programa. Quanto ao conhecimento da Lei municipal nº. 1.186/2003 que regulamenta a política de habitação popular e seus subprojetos (regularização fundiária, apoio a construção, organização comunitária) 89% declaram não conhecer.

Apenas 7% dos moradores recorrem a Associação para reivindicar melhorias, 1% ao Movimento de Moradia, 20% ao Prefeito Municipal, 1% a Câmara de Vereadores, 18% a Outros (Amigos, políticos, líder local, conselho, agente de saúde, imprensa) e 41% não reivindicam de forma alguma.

Esta letargia nos remete a questões complexas como: O baixo nível de escolaridade dos moradores destas áreas tem interferido na qualidade de sua participação? A baixa qualidade da participação da sociedade civil mencionada

acima deve ser uma preocupação exclusiva da sociedade política? A sociedade civil está preparada para participar destes novos fóruns de debate e discussão? A aproximação dos movimentos sociais com a política partidária tem comprometido a sua credibilidade? Estas questões, embora não sejam objeto de análise nesta pesquisa levantam possibilidades de futuras investigações.

Ao avaliar a atuação das Associações de Moradores, Paulo César destaca dois

É importante considerar que a atuação das Associações de Moradores em Vitória da Conquista sempre possuiu a sua territorialização demarcada pelo loteamento ou se estendia ao limite do bairro. Apesar da criação da Federação Intermunicipal das Associações de Moradores (FIAM), cujo objetivo era “unir as associações de moradores diante do papel individualista que cada uma exercia”, na prática, as reivindicações e disputas denunciam a luta fragmentada.

Ikuta (2003) avalia que esta forma de atuação trata-se da práxis “emparedada” impedindo ou dificultando a identificação dos seus problemas com os problemas vivenciados em outros bairros da cidade e, portanto, prejudicando o entendimento da cidade como um todo, dos processos sociais, políticos e econômicos que a produz e reproduz desigual e combinadamente.

Ainda segundo Ikuta (2003) este comportamento prejudica

[...] a apreensão da totalidade do processo que gera não só a precarização

popular, a regularização fundiária e a captação de recursos por diferentes setores da sociedade, como as Associações de Moradores, Delegados eleitos em plenárias nas áreas de assentamentos e ocupações que antecederam a Conferência e o envolvimento de vários órgãos públicos a exemplo da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Esta experiência mostrou que a crise enfrentada pelos movimentos, organizações e associações de moradores não impediu a participação de representantes dos assentados e ocupantes no debate da habitação popular e, inaugurou uma parceria da sociedade civil com o Estado no plano local, reforçada, como vimos em momento anterior, com o funcionamento do Conselho Municipal.

Os resultados dessa Conferência foram a rediscussão da Lei nº. 570/91, que regulamentava o Programa Municipal de Habitação Popular, cujas propostas de alterações foram incorporadas no ano seguinte na Lei nº. 1.186/2003 em que se destaca a ampliação da extensão da Lei nº. 570/91 (antes limitada à regulamentação de um programa); criação de Fundo e Conselhos Municipais, previstos na antiga lei mas sem implantação; ampliação do acesso da população de dois para até três salários mínimos ao PMHP; criação de subprojetos de organização comunitária, capacitação profissional, entre outros; necessidade de maior articulação nas secretarias municipais na política de habitação popular e instituição de uma política de regularização fundiária para os assentamentos e ocupações.

Apesar dos avanços conquistados pela 1ª Conferência Municipal de Habitação Popular com a promulgação da Lei 1.186/2003, na prática, muitas das propostas aprovadas estão longe de serem alcançadas e serão alvo de análises mais adiante.

Ao fazer uma análise geográfica da luta dos ocupantes de terras urbanas em Vitória da Conquista – BA, Lima (1997) conclui que,

O uso do espaço conquistado pelos que lutaram pela terra urbana em Vitória da Conquista, se deu no lugar possível, traz a marca da segregação sócio-espacial. Liberdade, moradia, educação, saúde, saneamento básico, lazer, segurança, transporte e alimentação de qualidade ainda não fazem parte da realidade vivida por uma maioria expressiva da sociedade conquistense. O que torna essencial, portanto, a transformação da realidade sócio-econômica, cultural e política, e requer a continuidade da **luta pelo território desejado**, ampliando as “redes” entre os que vivem sob a condição da subalternidade na(s) cidade(s) e no campo. (LIMA, 1997, p. 113-115, grifo da autora)

Ao analisar as características e intervenções dos movimentos, organizações e associações da cidade de Vitória da Conquista que tem o direito à moradia como luta, e, tendo como referência o entendimento de Souza (2002) sobre movimentos sociais e ativismos sociais⁴², nos obriga a concluir que não se pode falar em autênticos movimentos sociais, mas sim, de ativismos sociais que, no momento, assim como em todo o país, enfrentam grave crise.

Talvez, a crise das formas tradicionais do ativismo urbano é o que tem fertilizado as experiências que envolvem a sociedade civil e o Estado. No plano local, a crise experimentada pelas associações, organizações e movimentos tem canalizado grande parte das reivindicações e lutas ao Conselho Municipal de Habitação.

Por isso mesmo, é essencial que a participação da sociedade civil na produção da habitação popular em Vitória da Conquista, vinculadas aos movimentos populares

⁴² Para Souza, “[...] movimentos sociais são entendidos como possuindo horizontes largos, vale dizer, como estando orientados para uma transformação menos ou mais profunda da sociedade. Não são ações paroquiais, que se limitam a reivindicar benefícios para algum pequeno de pressão específico atuando em escala microlocal. [...] são ações articuladas em escalas geográficas mais amplas e, principalmente, com preocupações de mais largo alcance, e cujas demandas, ao remeterem a questões-chave no que se refere à problemática da justiça social, desafiam, direta ou indiretamente, aspectos importantes do *status quo*. Na maioria das vezes, entretanto, não se tem diante de si movimentos sociais, mas sim meros ativismos sociais que não chegam a alcançar a forma de autênticos movimentos sociais, permanecendo presos a um paroquialismo reivindicatório, à luta por melhorias localizadas para atender a um grupo particular”. (SOUZA, 2002, p. 191-192)

ou às ações particulares, ou ainda, por dentro ou por fora do Estado, seja fortalecida pela autonomia individual e coletiva objetivando a melhoria da qualidade de vida e da justiça social para a população dos assentamentos e ocupações urbanas.

2.3 O capital e a produção da habitação popular

Em princípio, reconhece-se que a produção do espaço urbano se insere no contexto geral da produção do capital, desse modo, o espaço urbano é produto e condição do modo de produção capitalista. Para Lefèbvre (2001, p.8), isso explica os ensinamentos marxistas quando afirmava que “as concentrações urbanas acompanharam as concentrações de capitais”. A espacialidade da Política Nacional de Habitação em Vitória da Conquista mostrada no mapa 3 é um exemplo destas concentrações e da heterogeneidade da produção do espaço urbano.

Rodrigues (1988, p.20) ao analisar esta heterogeneidade, diz que o problema reside no fato de que a cidade é “produzida socialmente e renda apropriada individualmente”, ou seja, enquanto a produção do espaço é coletiva, em que todos participam (seja pagando impostos e taxas ou construído a sua casa própria) a apropriação do espaço ocorre individualmente, dificultando, e mesmo, impedindo o acesso ao uso do solo urbano. Ainda segundo Rodrigues (1988, p. 24) “[...] a terra, neste caso, tem maior importância como valor de troca. Importa o preço e não o uso”. Um dos mecanismos mais eficientes desta inversão da função do solo urbano é a especulação imobiliária. A cidade é assim, pensada para o consumidor e não para o cidadão.

Ao analisar as cidades submetidas à imperatividade do capital no processo de globalização, Préteceille (1997) conclui:

As cidades mais ligadas ao processo de globalização são aquelas em que se concentra e é visível o máximo de poder e de riqueza; no entanto, longe de serem lugares de fartura e de prosperidade generalizada, nelas aparecem de modo gritante novas formas de pobreza, fenômenos brutais de exclusão social e de marginalização. É a esse respeito que aparecem as idéias de “cidade com dupla velocidade” ou de dualização urbana. (PRÉTECEILLE, 1997, p.78-79)

Em se tratando do enfrentamento da crise de moradia nas cidades, Ramos e Sá (2003) observam que,

[...] instaura-se uma forte polarização de interesses, opondo, de um lado, os agentes do capital financeiro e da produção imobiliária que se dirigem de forma competitiva às frações vinculadas ao grande e médio capital, de elevado poder aquisitivo; e, de outro, os trabalhadores mais mal posicionados em termos de renda familiar, para os quais, em grande número, tem restado como única alternativa a ocupação de loteamentos “irregulares” ou o sobretrabalho imposto pela necessidade de construção das suas casas e até de alguns tipos de equipamentos, como, por exemplo, as escolas, de forma individual ou através de mutirões. (RAMOS e SÁ, 2003, p.155)

Desse modo, ao fazer uma análise da habitação popular entendendo a cidade sob a ótica da produção capitalista, Ramos e Sá (2003), concluem que:

[...] a “habitação popular”, considerada “solução” encontrada pelo Estado, ou mesmo reivindicada por trabalhadores para atender a uma necessidade social, pode ser analisada como uma condição geral imposta à reprodução da força de trabalho, que é fundamental à reprodução do capital. (RAMOS e SÁ, 2003, p.154).

A reprodução do capital é viabilizada com a transformação da habitação em mercadoria com valor de uso e valor de troca. Entretanto, Harvey (1980, p.135) salienta que “o solo e as benfeitorias não são mercadorias quaisquer: assim, os conceitos de valor de uso e valor de troca assumem significado em uma situação mais do que especial”. Desse modo, o mesmo autor destaca seis aspectos que evidenciam as particularidades dessa mercadoria:

- (i) O solo e as benfeitorias não podem deslocar-se livremente, e isso os diferencia de outras mercadorias, tais como trigo, automóveis e similares. O solo e as benfeitorias têm localização fixa.
- (ii) O solo e as benfeitorias são mercadorias das quais nenhum indivíduo pode dispensar.
- (iii) O solo e as benfeitorias mudam de mão relativamente com pouca frequência.
- (iv) O solo é algo permanente e a probabilidade de vida das benfeitorias é muitas vezes considerável.
- (v) A troca no mercado ocorre em um momento do tempo, mas o uso se estende por um período de tempo e,
- (vi) O solo e as benfeitorias têm usos diferentes e numerosos que não são mutuamente exclusivos para o usuário. (HARVEY, 1980, p 135-137)

Para Rodrigues (1988) os que têm sua casa para moradia ou trabalho, não a vêem como objeto de especulação, mas como valor de uso, já aqueles que possuem sua casa para obter ganhos extras, aguardando apenas o maior preço – praticam a especulação e, portanto, para este, impera o valor de troca.

Isso acontece segundo Harvey (1980) porque no mercado de moradia existem diversos atores os quais instituí modos diferentes de valor de uso e valor de troca. Para ele, há os usuários de moradia, os corretores de imóveis, os proprietários que realizam o aluguel, os incorporadores e a indústria de construção, as instituições financeiras e as instituições governamentais. Estes atores possuem interesses particulares e cada um opera a seu modo. Portanto, “o que é valor de uso para um é

valor de troca para outro, e cada um concebe o valor de uso diferencialmente”. (HARVEY, 1980, p.142). Isto revela a complexidade da análise do valor de uso e do valor de troca no mercado de moradia.

Contudo, fato é que a realização do valor de uso e do valor de troca movimentam o mundo da mercadoria e, conseqüentemente, produzem rebatimentos na produção sócio-espacial das cidades. Sobre o valor de uso e o valor de troca, Lefèbvre considera que o primeiro estaria relacionado com a cidade “obra” que preexiste à industrialização (cidades oriental, arcaicas e medieval) e o segundo com a cidade produto (cidade industrial, comercial, bancária). Ao analisar a cidade nesta perspectiva, defende a tese de que,

[...] a cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso. (LEFÈBVRE, 2001, p.6).

Nesse processo, tanto os terrenos vazios quanto as residências tornam-se objeto de especulação fundiária e imobiliária. O processo de expansão territorial urbano da cidade de Vitória da Conquista, mostrado anteriormente, revela que novas áreas são incorporadas à malha urbana sem, no entanto, serem ocupados os terrenos vagos, dando fortes indícios da especulação fundiária e imobiliária praticada no contexto urbano, do descumprimento da legislação urbana e da “vitória do valor de troca sobre o valor de uso”. Esta tendência também foi observada por Santos (1999) ao afirmar que:

[...] a cidade de Vitória da Conquista [...] se revela hoje como uma cidade altamente desconcentrada espacialmente, principalmente nas suas partes mais recentes. Devido à descontinuidade do processo de ocupação ela se mostra como possuidora de grandes espaços vazios, resultantes e patrocinadores da especulação imobiliária. (SANTOS, 1999, p. 31)

O mapa 4 revela a densidade da ocupação urbana de Vitória da Conquista e ilustra bem esta questão.

Na tabela 04 é possível ver o total de unidades referentes aos terrenos (imposto territorial) e aos imóveis residenciais e comerciais (Imposto predial). Apresenta ainda a quantidade de terrenos e imóveis que são imunes (públicos ou pertencentes à Igreja) e isentos (aqueles que o proprietário comprova nenhum ou baixos rendimentos).

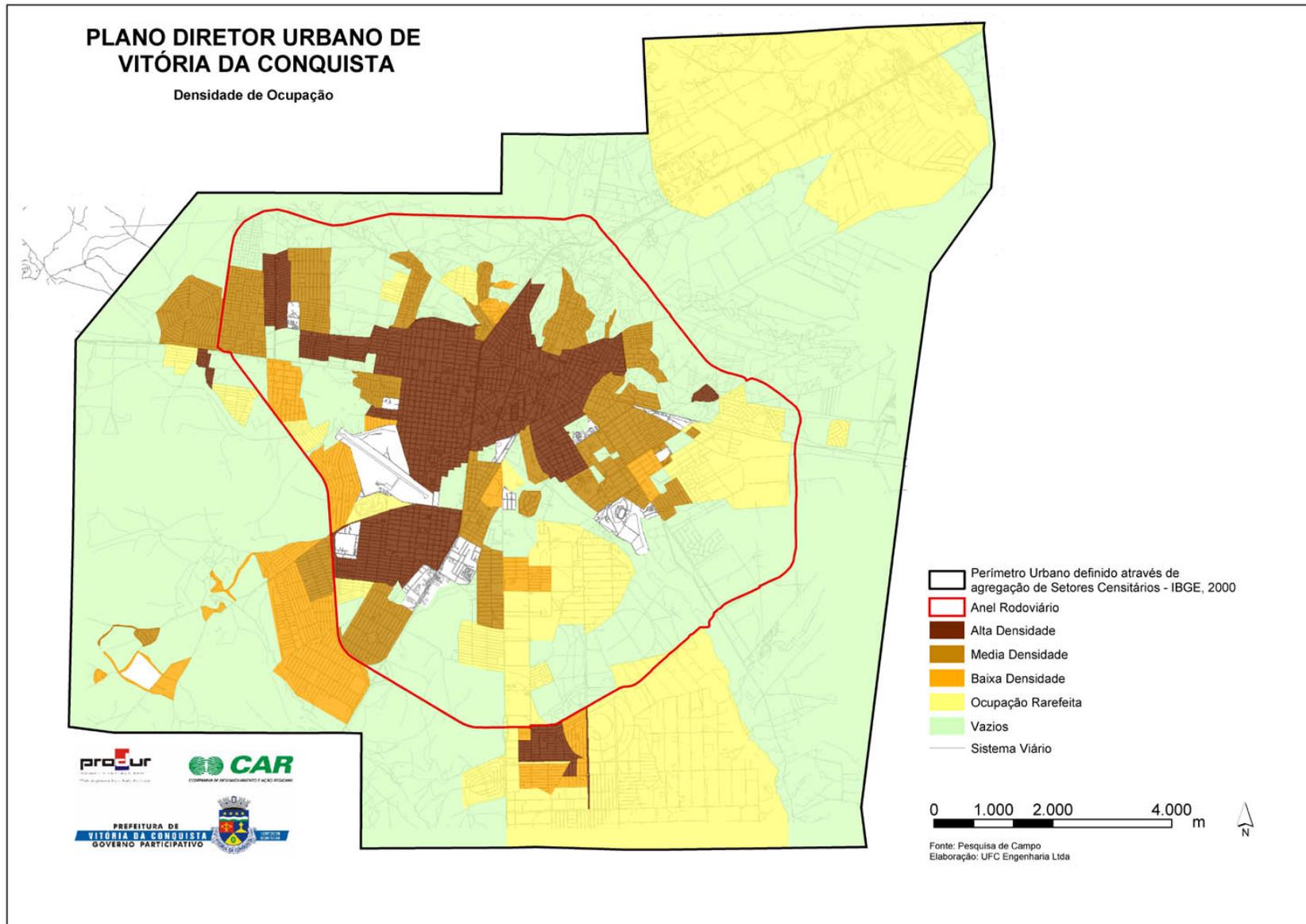
TABELA 4 - SÍNTESE DO CADASTRO DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU) DE VITÓRIA DA CONQUISTA - BA, 05/2005.

CLASSIFICAÇÃO DA UNIDADE	CONTRIBUINTES	IMUNES	ISENTOS	RESIDENCIAL	COMERCIAL	TOTAL GERAL DE UNIDADES
Territorial	59.831	960	4.698	0	0	65.489
Predial	61.034	686	2.485	51.055	9.979	64.205
TOTAL	120.865	1.646	7.183	51.055	9.979	129.694

Fonte: Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista. IPTU - 05/2005.
Organização: Miriam Cléa Coelho Almeida.

Os números indicam que o total geral dos terrenos vazios é ligeiramente superior ao total geral de imóveis e, também, confirma o quadro apontado no mapa 4. A realidade esboçada é forte indício de especulação imobiliária com os “terrenos de engorda” e demonstra a superioridade do valor de troca em relação ao valor de uso do espaço urbano conquistense. Por outro lado, esse processo faz com que a população sem nenhuma ou com renda mensal de até dois salários mínimos sejam expulsas das áreas com melhores condições infra-estruturais e procurem áreas cada

MAPA 4 – Densidade de ocupação na cidade de Vitória da Conquista – BA, 2004.



Fonte: Projeto de Plano Diretor Urbano de Vitória da Conquista – BA, 2004.

vez mais distantes e de baixo valor, reforçando, portanto, a tese de que estão de fato segregadas nos limites últimos da malha urbana.

É importante advertir que o processo de subordinação do espaço urbano ao mercado não se restringe às áreas mais abastadas da cidade ou à lógica do grande e médio capital, como vimos até agora. Nos assentamentos e, sobretudo, nas ocupações em áreas públicas, prevalece a lógica do pequeno capital viabilizada por meio da comercialização ilegal de lotes e aluguel que são praticados não pela figura do loteador ou do agente imobiliário, mas pelos próprios assentados e ocupantes destas áreas.

Percebe-se ainda a atuação de especuladores que inserem nestas áreas para adquirir lotes que serão “repassados” posteriormente a alguma família necessitada ou ainda para construir casas para a prática do aluguel, cujos preços variam de R\$ 50,00 a R\$150,00 reais. A tabela 5 aponta fortes indícios do comércio ilegal de lotes nas áreas de assentamentos e ocupações urbanas em Vitória da Conquista – BA.

TABELA 5 – FORMAS DE AQUISIÇÃO DOS LOTES NOS ASSENTAMENTOS E OCUPAÇÕES. VITÓRIA DA CONQUISTA - 2004.

AQUISIÇÃO DO LOTE	ASSENTAMENTOS %	OCUPAÇÕES %	TOTAL GERAL %
Cadastramento no PMHP	50	0	32
Compra de Terceiros	25	44	31,7
Ocupação	18	41	26
Outros	4,5	12	7
Não sabe	2	3	3
Não respondeu	0,5	0	0,3
TOTAL	100	100	100

1 - Doação, Troca, Cedidos, Recebeu da Associação e Herança.

Fonte: Pesquisa de Campo, Dezembro de 2004.

Dos lotes ocupados nas áreas de assentamentos e ocupações, 31,7% foram adquiridos por meio da compra de terceiros. Esta comercialização é feita não

apenas com a benfeitoria, mas também, com o lote como mostrou os recibos de compra e venda⁴³ exibidos por moradores e assinados, em alguns casos, por antigos líderes e presidentes de associações de moradores na década de 1980. Fato curioso é que nas áreas de assentamentos, em que se espera maior controle do poder público, a compra de lotes e imóveis é ligeiramente superior à das áreas de ocupação.

O depoimento de Neri (1998, apud FERRAZ, 2001, p.72), ex-coordenador da Habitação Popular sobre uma das primeiras ocupações no espaço urbano e a intervenção da Prefeitura Municipal evidencia o comportamento dos assentados após o recebimento do lote: “é muito comum ele receber, vender e comprar em um outro lugar onde a família se adapta mais a nível de raízes, de relacionamento familiar, de bairro”. (NERI, 1998, apud FERRAZ 2001, p.72).

Até o momento, não se tem conhecimento de denúncias formais junto aos órgãos jurídicos nem de ações do poder público municipal que coíbam o comércio ilegal de lotes em terras públicas. Todavia, este comportamento nos faz refletir sobre o conflito entre a apropriação e propriedade da moradia, principalmente, nos assentamentos urbanos em que os moradores já possuem o termo de cessão especial de uso concedido pela Prefeitura. O desejo demonstrado por muitos assentados durante a realização da pesquisa de campo, em efetuar a quitação do Imposto Predial e territorial Urbano (IPTU), somente para se ter um documento que reconheça a posse, mesmo não tendo rendimentos suficientes para isto ou mesmo sendo considerados pela Prefeitura como isentos, nos faz indagar sobre a verdadeira intenção deste gesto: seria o desejo pela apropriação (uso) ou pela propriedade (troca)? Muitos declararam canalizar recursos provenientes, até mesmo de

⁴³ Muitos destes moradores, pela desinformação, consideram estes recibos como escritura de posse do lote.

programas governamentais como a Bolsa Escola ou a Bolsa Família apenas com o intuito de obter um papel em que esteja registrado o seu nome e endereço.

Na compreensão de Carlos (2004, p.118) isto pode ser justificado pelo fato de que o “homem habita e se percebe no mundo a partir de sua casa”. No entanto, esta realidade aponta a imperatividade da reprodução do capital na condição humana em que transforma direta ou indiretamente cidadãos em consumidores e, portanto, ávidos pela cidade do consumo.

Ao focar a intensidade das transformações urbanas analisando o espaço e o tempo sociais no cotidiano, Carlos (2004) conclui que,

A separação entre homem e natureza, valor de uso e valor de troca sinaliza a extensão do processo de desenvolvimento do mundo da mercadoria que embasa o processo de produção do espaço urbano transformando-o em mercadoria valorizada pelo processo de urbanização da sociedade, e, com ele, eliminando referenciais, volatizando relações sociais. Neste processo, a explosão da cidade produz o desabamento das referências pois as relações perdem sua base. A cidade está alienada como o próprio homem. O espectro de cidade sobrevive ao que antes era a urbanidade. A função da habitação modifica-se profundamente, de ato social gerador de poesia, resume-se a mercadoria e nesta dimensão, uma coisa funcional, objeto de status. (CARLOS, 2004, p. 60)

Na atualidade, vê-se uma tentativa de garantir a função social ao solo urbano, como visto em páginas anteriores, por meio da Lei nº. 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, que regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da Política Urbana, propondo normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, a exemplo dos mecanismos que estão previstos, dentre eles, o IPTU progressivo no tempo podem vir a ajudar no controle da especulação imobiliária e na garantia da função social do espaço urbano evitando ou reduzindo a segregação socioespacial.

Contudo, o Estatuto da Cidade não elimina o direito da propriedade privada instituído pela Constituição Brasileira, fato que gera controvérsias quanto à sua aplicação e exeqüibilidade, no sentido de minorar os efeitos do capital na produção desigual do espaço urbano.

O capítulo seguinte analisa a produção dos assentamentos e ocupações em Vitória da Conquista pelos sujeitos aqui tratados, evidenciando a materialização sócio-espacial das políticas e ações implementadas.

Capítulo 3

3 A MATERIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO POPULAR NAS ÁREAS DE ASSENTAMENTOS E OCUPAÇÕES

Como vimos no capítulo anterior, a habitação popular na cidade de Vitória da Conquista é produzida por diferentes sujeitos que formam um conjunto de forças cuja atuação engendra processos políticos e espaciais heterogêneos e conflitantes ao longo do tempo. Essa heterogeneidade evidencia o jogo de interesses entre o capital e os trabalhadores e promove uma “valorização” diferencial do espaço urbano em função da desigual distribuição de recursos e da renda e, conseqüentemente, dos equipamentos e serviços urbanos coletivos.

Os assentamentos e ocupações são exemplos da produção desigual do espaço urbano, portanto, conhecer as características sociais, econômicas e espaciais dessas áreas nos permite aprofundar na análise da produção sócio-espacial que aí se realiza e que se constitui na base empírica desta pesquisa.

Nessa perspectiva e com o objetivo de atender a pressupostos metodológicos propostos por Souza (2002) que subsidiam a análise do planejamento e da gestão voltados para a melhoria da qualidade de vida e aumento da justiça social (e, aqui, em particular, na produção da habitação popular na cidade em foco), serão analisadas as condições sociais, econômicas e espaciais tanto no espaço interno das moradias, quanto no espaço exterior à moradia a exemplos das ruas, praças e entorno. Para tal, procura-se observar o nível de segregação residencial e o grau de desigualdade sócio-econômica, em que os moradores dos assentamentos e ocupações em estudo, estão submetidos. O mapeamento do conjunto dos dados coletados evidencia a preocupação em mostrar a espacialidade dos fenômenos abordados.

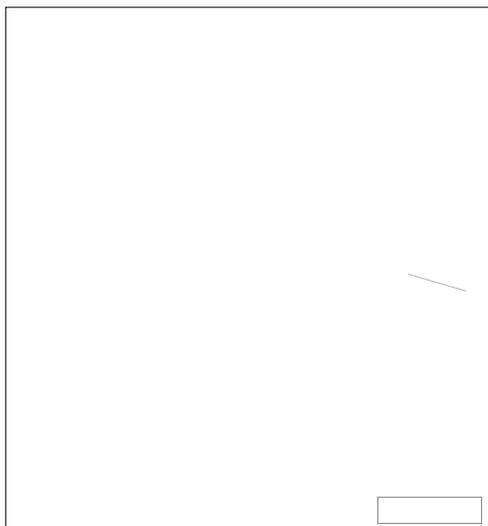
3.1 Perfil dos moradores

Os moradores das áreas de assentamentos e ocupações são originados em sua grande maioria, 73% do próprio município de Vitória da Conquista, sendo 16% desses vindos da zona rural e 84% de vários bairros da cidade. Os outros 27% se originam de alguns municípios baianos, ou, em menor número, de outros Estados.

Para uma análise mais detalhada dos deslocamentos internos com destino aos assentamentos e ocupações, foram identificados os fluxos e apresentados nos mapas de 5 a 12. Adverte-se que os fluxos internos foram divididos num conjunto de oito mapas, os quatro primeiros são específicos dos assentamentos e os demais das ocupações. Esta separação objetiva a facilitação da leitura das informações neles contidas.



MAPA 9



A leitura do conjunto dos mapas permite fazer algumas constatações:

a) Com exceção dos assentamentos que foram criados como alternativa apontada pelo poder público aos ocupantes de algumas áreas públicas (a exemplo dos assentamentos Nova cidade e Conjunto da Vitória que receberam, respectivamente, ocupantes da área do cemitério, localizada no Parque da Colina, bairro Alto Maron e ocupantes de uma área institucional no bairro Boa Vista), a análise do comportamento dos fluxos, no que se refere às direções e intensidades, mostra que os deslocamentos partem de pontos diferentes e com distâncias e intensidades variadas. Muitas vezes, indo de um extremo a outro da cidade. Esta tendência de desconcentração dos fluxos pode ser justificada pela a forma de instituição dos assentamentos com o cadastro geral na Prefeitura; pela pulverização das famílias carentes nos bairros populares da cidade e pela forma de organização das ocupações. Outro aspecto a ser evidenciado é que este comportamento provocou o distanciamento de famílias na malha urbana, fato que gerou insatisfações e motivou, muitas vezes, o abandono de lotes nos assentamentos.

b) Os assentamentos Vila América, Recanto das Águas, Cidade Modelo e a ocupação Paulo Rocha receberam moradores de diversos pontos da cidade, possuindo as maiores diversidades de fluxos. Com exceção da ocupação Paulo Rocha, esses assentamentos foram planejados pelo PMHP e possuem conjuntamente 5.344 lotes, representando 65% do total da disponibilidade de lotes. Esta realidade explica a variedade de fluxos.

c) Os assentamentos Alto da Conquista, Alto do Bruno Bacelar e Parque da Colina e as ocupações Santa Cruz, CGC e Anelita Nunes-Tanque Seco, receberam os maiores fluxos originados da zona rural do município; e

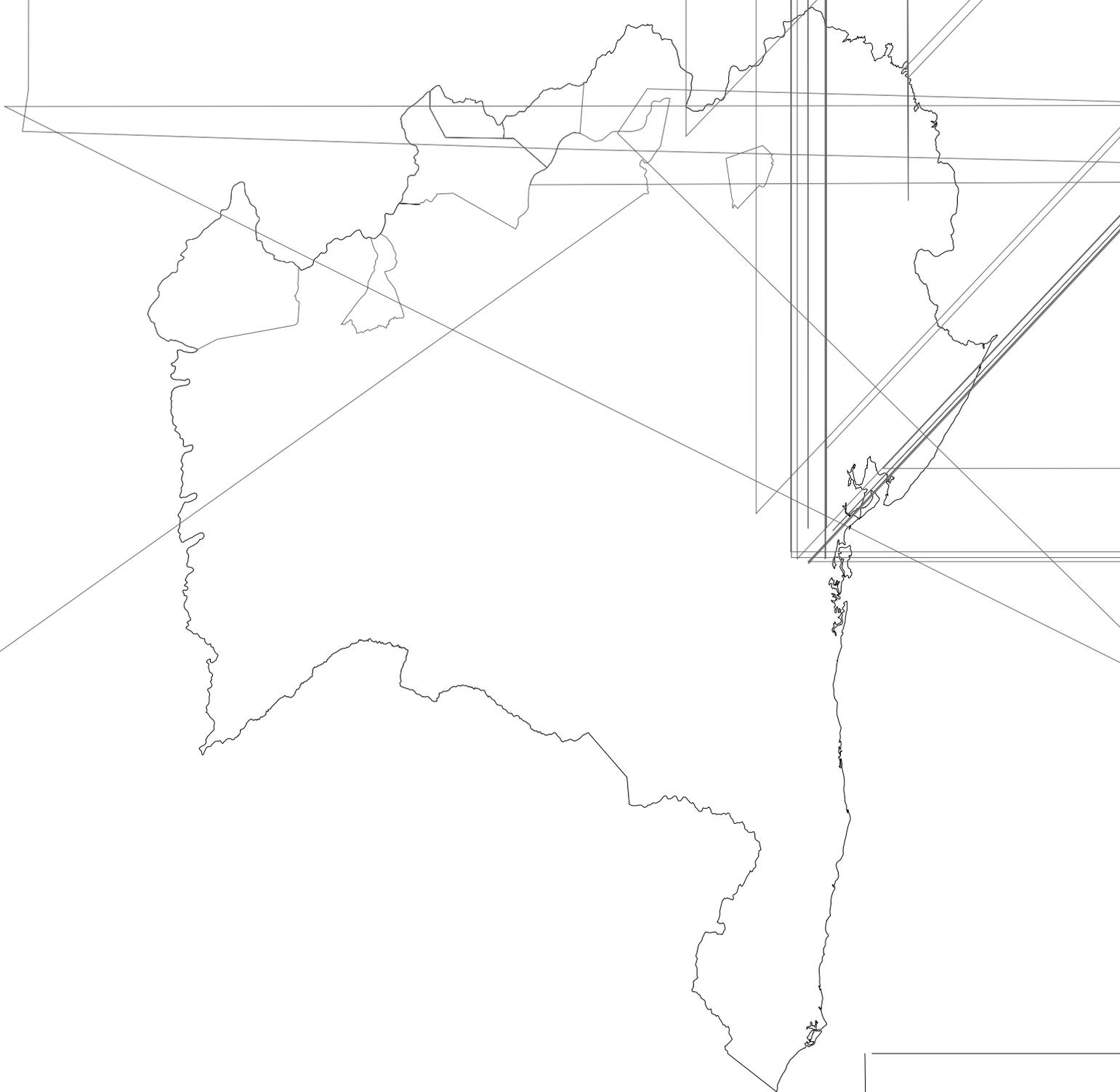
d) Os bairros Patagônia, Alto Maron, Cruzeiro e Zabelê, apresentaram fluxos mais expressivos com destino aos assentamentos e ocupações. É importante ressaltar que esses bairros são populosos e constituídos de população de baixa renda, fato que justifica os deslocamentos.

Quanto ao total geral de moradores que vieram de outros municípios e de outros Estados, 85% são de municípios baianos, e 15% são dos Estados de Pernambuco, Ceará e São Paulo. Este último representa o maior fluxo, para Vitória da Conquista, 77% do total dos deslocamentos levantados no sentido Estado-Município. Este fato pode ser justificado pela tendência do comportamento migratório nacional em que se identifica um retorno dos nordestinos para as suas cidades de origem, ou ainda, tendo em vista que as cidades médias exercem uma forte atração, diante dos graves problemas metropolitanos como a violência e o desemprego.

Os fluxos originados de outros municípios baianos ocorrem de todas as direções, embora, nota-se uma concentração na região sudoeste do Estado, sendo mais intenso no sentido sudeste-noroeste da cidade de Vitória da Conquista. Os municípios de Itambé, Barra do Choça, Itapetinga, Planalto e Poções apresentam fluxos mais intensos. O mapa 13 permite uma leitura mais cuidadosa desse comportamento migratório.

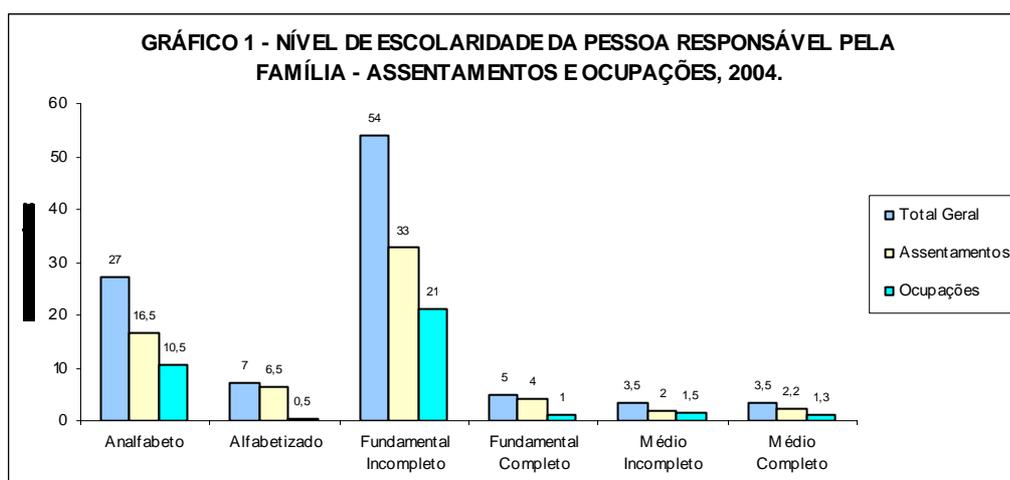
Na pesquisa de campo, alguns moradores declararam que seus pais nasceram em outras cidades, o que sugere que sejam filhos de migrantes da década de 1960 e 1970, e, hoje, moradores da periferia da cidade. Entretanto, como a grande maioria não soube prestar esta informação, não foi possível aprofundar esta hipótese, e, nem ter uma dimensão desse fenômeno.

MAPA 13



Os responsáveis pelas famílias são 47% casados; 21% solteiros; 22% conviventes; 7% viúvos e 3% outros (tios e avós). Se relacionados com os dados apresentados pelos censos demográficos realizados pelo IBGE, em décadas anteriores, os números apontam ainda que as famílias estão menores: 55% estão constituídas de até 4 membros, 40% de 5 a 8 membros e apenas 5% com mais de 9 membros. Este dado contradiz a tendência geral de que quanto menor o rendimento das famílias maior o número de filhos e ainda confirma que a transição demográfica brasileira já é uma realidade.

Conforme mostra o gráfico 1, o responsável pela família possui um nível de escolaridade muito baixo são 27% analfabetos, 7% alfabetizados e 54% sequer concluíram o ensino fundamental. Com isso, 88% dos entrevistados são analfabetos ou abandonaram os estudos nas séries iniciais. Dos 12% restantes, apenas 5% concluíram o ensino fundamental, 3,5% estão cursando o ensino médio e 3,5% já concluíram o ensino médio. Nenhum dos entrevistados está cursando ou concluiu o nível superior.



Fonte: Pesquisa de Campo, dezembro, 2004.

Este quadro sugere que a evasão escolar possui uma forte relação com as famílias de baixa renda em que a busca da melhoria das condições de vida, impede a continuidade dos estudos, ficando submetidos a um baixo nível de escolaridade. Este cenário será retomado mais adiante.

A distribuição de renda na cidade de Vitória da Conquista levantada pelo IBGE – 2000, revela uma concentração dos baixos rendimentos nas áreas situadas nos limites últimos da malha urbana, exatamente onde estão localizadas as áreas de assentamentos e ocupações.

Dados do SNIU – 2000 (objeto da tabela 6), apesar da utilização de grande intervalo de dados, revelam que dos domicílios particulares permanentes existentes em Vitória da Conquista, 10,4% dos responsáveis pelas famílias não possuem rendimentos, 76,2% não conseguem ultrapassar 5 salários mínimos, sendo que 7,6% destes possuem rendimento mensal inferior a 1 salário mínimo, 7,9% percebem de 5 a 10 salários mínimos e somente 5,5% percebem mais de 10 salários mínimos.

TABELA 6 - PERCENTUAL POR DOMICÍLIO POR FAIXA DE RENDA DA PESSOA RESPONSÁVEL. VITÓRIA DA CONQUISTA, 2000.

CIDADE	INFERIOR A 1 SM	DE 1 A 5 SM	DE 5 A 10 SM	DE 10 A 15 SM	MAIS DE 15 SM	SEM RENDIMENTOS
VITÓRIA DA CONQUISTA	4.832 7,6%	43.619 68,6%	5.010 7,9%	1.376 2,2%	2.099 3,3%	6.616 10,4%

Fonte: SNIU - 2000.

A realidade do rendimento mensal da pessoa responsável pela família, específica dos assentamentos e ocupações, confirma que aí se concentra os menores rendimentos sendo que, 11% das famílias estão sem rendimentos, 49% percebem até um salário mínimo, 35% percebem até 2 salários mínimos, 3,5% até 3 salários mínimos e apenas 1,5 % percebem acima de 3 salários mínimos.

Os rendimentos são em 21% oriundos de aposentadorias e pensões, 46% são de trabalho remunerado, outros (Ambulante/Bico⁴⁴, Bolsa Escola, Bolsa Família, etc) correspondem a 19% e os que não responderam totalizam 14%. Dos que declararam realizar trabalho remunerado apenas 21,6% possuem carteira assinada. Considerando que o mercado formal é constituído pelos trabalhadores com carteira assinada e o mercado informal por aqueles que não possuem carteira assinada, pode-se dizer que 78,4% desses trabalhadores constituem o mercado informal, cujas atividades desenvolvidas são quase sempre esporádicas. Este quadro mostra a fragilidade das relações de trabalho que são estabelecidas com estes trabalhadores nas áreas em estudo.

Quanto às condições de trabalho, acredita-se que o baixo nível de escolaridade desses trabalhadores é o principal responsável pela ocupação de postos de trabalho de baixo rendimento e de baixa qualificação. Ao analisar o conjunto das atividades ocupacionais desses trabalhadores, conforme classificação proposta por Ikuta (2003): emprego, subemprego, desemprego e outros, foi possível delinear o grau de precarização das condições e das relações de trabalho nessas áreas.

⁴⁴ Bico refere-se às atividades sem qualificação e de baixa remuneração realizadas esporadicamente pelos trabalhadores.

QUADRO 01 – ATIVIDADES OCUPACIONAIS DOS RESPONSÁVEIS PELAS FAMÍLIAS. ASSENTAMENTOS E OCUPAÇÕES, 2004.

ATIVIDADES OCUPACIONAIS			%
Empregado	Qualificado	Professor	3
		Pedreiro	25
		Técnicos em Geral	3
		Auxiliar de Enfermagem	2
		Mecânico	1
		Funcionário Público	2
		Corretor de Café	1
		Agente de Saúde	1
		Fiscal	1
	Semiquificado	Motorista	3
		Cabeleireira	2
		Marceneiro	1
		Recepcionista	1
		Carpinteiro	1
		Costureira	4
	Sem qualificação	Doméstica	35
		Servente de Pedreiro	16
		Serviços Gerais	21
		Outros*	9
Subempregado	Coletor de lixo	1	
	Carregador	2	
	Extrator de Areia	1	
Desempregado	Desempregado	34	
	Desempregado com ocupação temporária	9	
Outros	Aposentados	57	
	Autônomos (Peq. Comerciantes)	9	
	Estudantes	7	
	Do lar	54	
Total			306

Fonte: Pesquisa de Campo, dezembro, 2004.

* Operário, Vigilante, Açougueiro, Porteiro, Lavadeira etc.

O quadro mostra as atividades ocupacionais do responsável pela família residente nos assentamentos e ocupações, revelando que dentre os empregados,

ocorre uma concentração de trabalhadores em atividades de baixa ou nenhuma qualificação. Considerando que os classificados como estudantes e do lar são também desempregados é assustador o nível de desemprego nessas áreas.

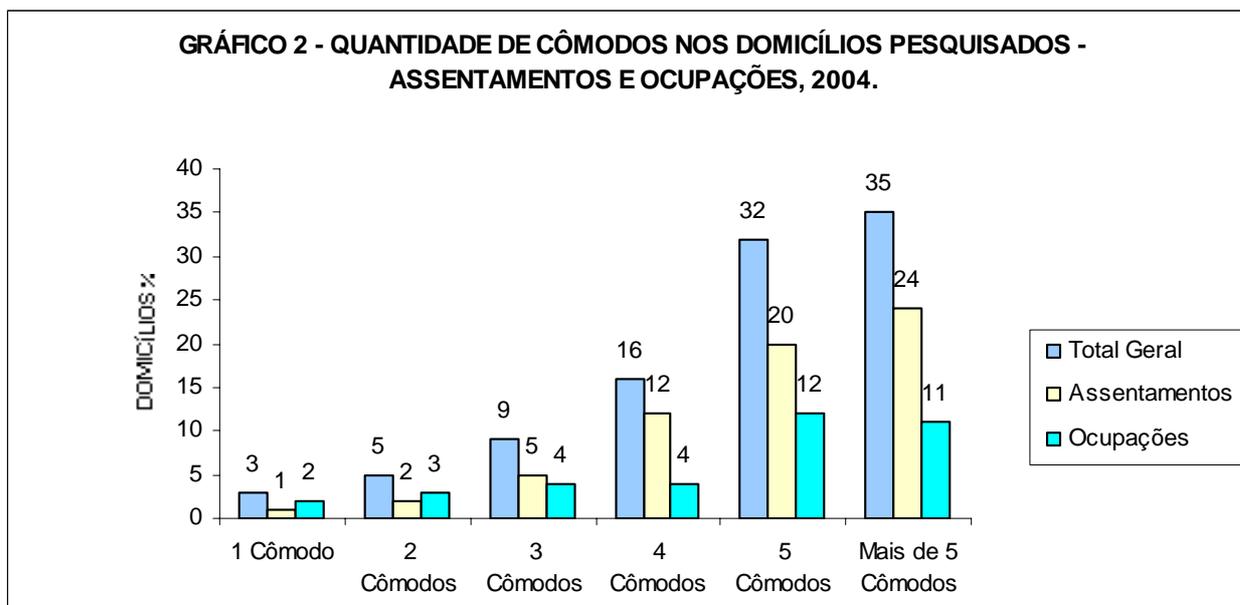
Convém considerar ainda que a atividade que ocupam não, necessariamente, significa rendimentos mensais para a família, pois muitos dos pedreiros, serventes e outros passam períodos desempregados. Mesmo assim, com o conjunto dos dados é possível afirmar que estes trabalhadores estão submetidos a um alto grau de precarização das condições e relações de trabalho.

Apesar de iniciativas da Prefeitura Municipal como o oferecimento de cursos profissionalizantes esporádicos em um dos assentamentos: o Vila América, as atividades ocupacionais desses trabalhadores foram, em sua maioria, aprendidas na prática e, em raríssimos casos, com cursos oferecidos pelo Banco do Brasil, Instituto de Educação Euclides Dantas (IEED) e Prefeitura Municipal (Projeto Conquista Criança), com apenas uma ocorrência para cada Instituição. Isso mostra a inexpressiva influência desses cursos na formação profissional desses trabalhadores e, por outro lado, aponta a necessidade de maior empenho do poder público nesta direção.

É importante registrar que algumas famílias se sentem constrangidas com a condição de desemprego e preferem informar uma renda mesmo que seja insignificante para o sustento da família. Desse modo estas informações podem sofrer variações dada à subjetividade que as envolvem. Todavia, são suficientes para atestar o grau de pauperização dessas famílias e a fragilidade social em que se encontram sem garantias trabalhistas e sem acesso à previdência social.

3.2 Paisagem Habitacional

Os imóveis pesquisados constituem-se de casas cujas repartições variam de 1 a mais de 5 cômodos. O gráfico 2 revela que 67% das casas possuem 5 ou mais cômodos, apenas 8% possuem de 1 a 2 cômodos. Apesar disso as residências são consideradas pequenas, pois, a maioria absoluta não chega a 50 m², em área construída.



Fonte: Pesquisa de Campo, dezembro, 2004.

Em sua grande maioria, 81% foram construídos com bloco, 10% com tijolo, 8% misto (tijolo, bloco, madeira, lona) e 2% com adobe. Mas, a observação direta nos permite afirmar que em geral estão sem reboque e mal acabadas. As fotografias 5, 6 e 7 mostram tipos variados de moradias nas áreas em estudo, bem como aspectos da paisagem habitacional.



Foto 5 - Aspectos da moradia na ocupação Anelita Nunes-Tanque Seco.

Miriam Cléa C. Almeida



Foto 6 - Aspectos da moradia na ocupação Conveima II.

Miriam Cléa C. Almeida

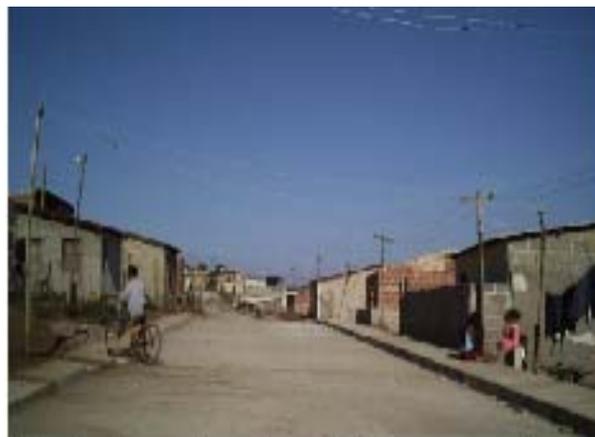


Foto 7 - Aspectos da moradia na ocupação Pedrinhas-Nova Esperança.

Miriam Cléa C. Almeida

Em muitas residências são contundentes os sinais da ruralidade como os quintais, as cercas vivas, o galinheiro, o forno de barro, o jardim com floreiras, dentre outros, principalmente, onde o adensamento populacional é mais rarefeito como é o caso das ocupações CGC - Canteiro central, Paulo Rocha, José Machado Costa e Anelita Nunes-Tanque Seco. Embora seja possível notar estes elementos também em residências de conjuntos padronizados a exemplo do Morar Melhor e PSH.

Nestes locais, os moradores logo após a ocupação imprimem as suas marcas culturais na paisagem habitacional, contrariando o projeto arquitetônico que, em se tratando de conjuntos habitacionais, quase sempre são de inspiração funcionalista do planejamento tecnicista e, portanto, não consideram a dimensão sócio-cultural dos futuros moradores. As fotografias 8 e 9 atestam esta tendência.



Miriam Cléa C. Almeida

Foto 8 - Cercas vivas construídas pelos moradores no assentamento Vila América - Morar melhor.



Miriam Cléa C. Almeida

Foto 9 - Cercas construídas pelos moradores para definir os limites dos quintais no assentamento Vila América - PSH.

Ademais, privilegiam-se o planejamento do espaço privado (casa) e subjagam o espaço público do encontro e da convivência cotidiana. Quase sempre, essas áreas “não projetadas”, como as áreas verdes ou institucionais, ficam sujeitas ao acaso e abandono. As fotografias 10, 11, 12, 13 e 14 mostram áreas verdes e praças “planejadas” para os assentamentos em diferentes períodos. As duas primeiras figuras mostram áreas no Vila América (2003), a primeira sendo utilizada para horta comunitária, e a segunda “projetada” recentemente com a construção das unidades habitacionais do PSH. As três últimas mostram, respectivamente, as áreas verdes

dos assentamentos Conjunto da Vitória (1991), Cidade Modelo (1995) e Henriqueta Prates (1988).



Miriam Cléa C. Almeida

Foto 10 - Área Verde no assentamento Vila América.



Miriam Cléa C. Almeida

Foto 11 - Área destinada à praça pública no assentamento Vila América - PSH.



Miriam Cléa C. Almeida

Foto 12 - Área verde no assentamento Conjunto da Vitória.



Miriam Cléa C. Almeida

Foto 13 - Área Verde no assentamento Cidade Modelo.



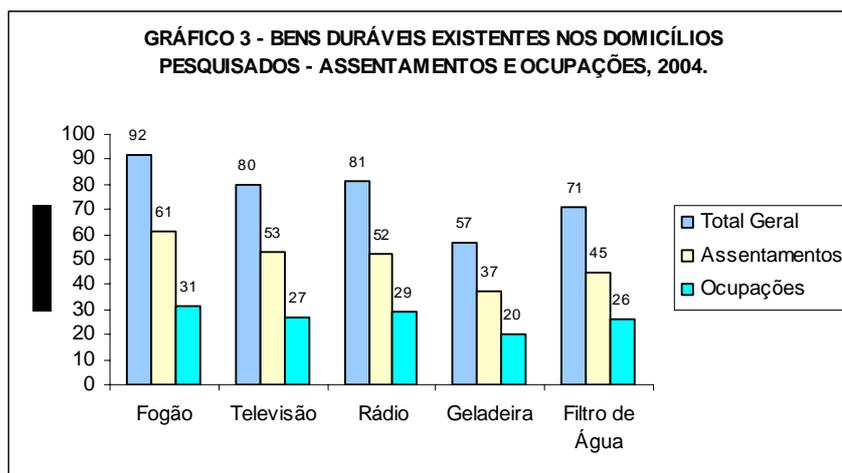
Miriam Cléa C. Almeida

Foto 14 - Área verde no assentamento Henriqueta Prates.

As áreas verdes e praças dos assentamentos têm se caracterizado pelo matagal, acúmulo de lixo e, com raríssimas exceções, por horta comunitária. O abandono dessas áreas não contribui para o fortalecimento dos encontros e das relações cotidianas.

Em Vitória da Conquista, quase a totalidade das ocupações foram realizadas em áreas verdes ou institucionais, projetadas no macro planejamento da cidade nas décadas de 1980 e 1990, são alguns exemplos dessa realidade as ocupações: CGC – Canteiro central, José Machado Costa, Paulo Rocha, Anelita Nunes, parte do Renato Magalhães, Alto da Conquista, Kadija (ao lado do cemitério), Pedrinhas/Nova Esperança, Encostas do Conveima I e II e Santa Terezinha.

Outro aspecto a ser observado é a presença de bens duráveis no interior das residências. O gráfico 3 mostra que bens como o fogão, rádio e televisão apresentam percentuais acima de 80% superando o filtro de água que aparece com 71% e a geladeira com 57%. Apenas 0,5% possuem outros tipos de bens duráveis como enceradeira e telefone e 0,5% não possui nenhum tipo de bens duráveis.



Fonte: Pesquisa de Campo, dezembro, 2004.

Como se pode notar, a generalização de bens duráveis de consumo se dá também em classes de rendimentos inferiores, e, apesar da dificuldade de

mensuração é preciso considerar fatores como crediário facilitado com prestações reduzidas e acessíveis e as “doações” recebidas pelos moradores.

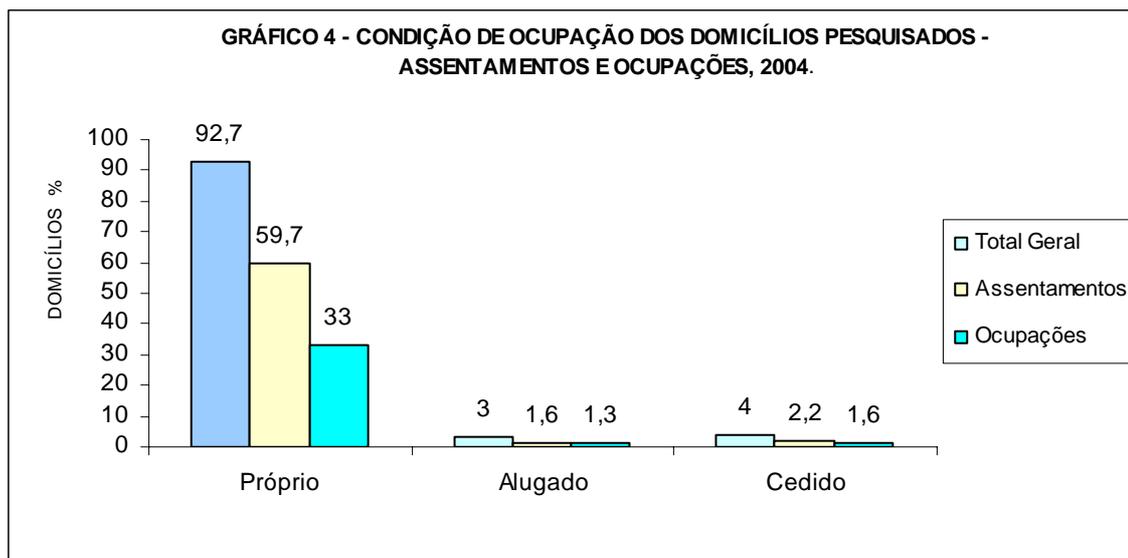
Chama atenção a maior presença de televisores em relação à geladeira e filtro de água. Talvez isto se justifique pelo fato desse bem ter se constituído na forma de lazer mais procurada por 35% dos moradores das áreas de assentamentos e ocupações ou, para buscarem informações.

Em alguns casos os moradores declaram que é a forma de lazer mais segura e barata já que a violência nesses locais de moradia não permite que as pessoas possam se encontrar ou circular livremente e em segurança pelos espaços públicos para o lazer que, diga de passagem são raríssimos, e, ademais, estes moradores não possuem acessibilidade social a outras formas de lazer como o cinema, teatro, barzinhos e clubes.

3.3 Formas de Acesso à Moradia

O acesso à moradia nas áreas de assentamentos e ocupações pesquisadas tem ocorrido de três formas: por ocupação (individual ou coletiva), por assentamento via distribuição de lotes ou por assentamento via doação de unidades habitacionais produzidas pelo Programa de Habitação Social (PSH) do governo federal, já mencionado no capítulo anterior.

Quanto à condição de ocupação da moradia a pesquisa de campo revelou conforme gráfico 4, que 92,7% destas moradias são próprias, 3% são alugadas, 4% são cedidas e 0,3% ocupadas de outra forma (empréstimos ou ocupação).



Fonte: Pesquisa de Campo, dezembro, 2004.

O percentual de domicílios próprios nos assentamentos e ocupações segue a tendência geral da cidade em que 70% dos domicílios particulares permanentes são considerados próprios. Contudo, faz-se um parêntese para esclarecer que o conceito de casa própria do IBGE e da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) não indica à forma de apropriação do terreno e nem à forma de produção da casa própria. Desse modo, Suerdieck e Magalhães (2003) advertem que,

[...] diante de tão baixos rendimentos, que impossibilitam a constituição de uma demanda efetiva para o mercado de moradias, e em face da oferta oficial insuficiente de habitações – ainda mais fragilizada com a crise do Estado nos anos 90 – a casa própria não pode resultar senão do processo que combina a apropriação de terrenos de terceiros e a autoconstrução. Isto é, a propriedade da moradia não pressupõe, para as parcelas mais pobres da população, a propriedade do terreno. Esta tem sido a realidade dos grandes centros urbanos sobretudo, mas também das periferias das cidades de pequeno e médio portes, onde o fenômeno das invasões de terras públicas e particulares tem sido por demais vivenciadas e estudado. (SUERDIECK E MAGALHÃES, 2003, p. 127)

Outro aspecto a ser considerado é a prática do aluguel em 3% dos imóveis tanto nos assentamentos como nas ocupações o que demonstra que nem todos procuram o acesso a moradia para uso residencial. Mas, também para outros usos, como o comercial, representado pela especulação imobiliária, etc, o que confirma as particularidades e complexidade do valor de uso desta mercadoria, tão bem ressaltadas por Harvey (1980).

Em alguns casos, os moradores justificam o abandono ou comercialização do imóvel em função de problemas familiares como saúde e desemprego. Esses problemas fazem com que muitos tenham que se deslocar para outras áreas ou mesmo mudar para outras cidades. Quando se trata de imóvel em assentamentos, alguns desses casos são colocados em discussão no Conselho Municipal de Habitação Popular para apreciação e deliberação. No entanto, a grande maioria dos casos ocorre à revelia desse Conselho.

O cenário esboçado comprova a necessidade de se pensar uma política de habitação popular muito além da distribuição de lotes e unidades habitacionais. É preciso, sobretudo, uma articulação que aproxime as dimensões do morar e do trabalhar.

3.4 Equipamentos e Serviços Urbanos Coletivos

Os equipamentos urbanos coletivos, na cidade produzida sob a ótica do capital, são mercadorias com acessibilidade restrita. Nesse sentido, no espaço urbano se materializa, por um lado, o processo de concentração desses

equipamentos e, por outro, o processo de segregação sócio-espacial da população trabalhadora.

Na tabela 7, dados do IBGE e da Fundação João Pinheiro – 2000, em que relacionam a carência de infra-estrutura com as faixas de renda, confirmam que em Vitória da Conquista, 66,55% dessa carência também se concentra na população trabalhadora de até 3 salários mínimos, que, em geral, moram em locais com intensa precariedade dos equipamentos e serviços urbanos coletivos.

TABELA 7 - CARÊNCIA DE INFRA-ESTRUTURA URBANA, POR FAIXA DE RENDA. VITÓRIA DA CONQUISTA – 2000.

Município	Até 3 Salários Mínimos		Mais de 3 a 5 Salários Mínimos		Mais de 5 Salários Mínimos		TOTAL GERAL	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Vitória da Conquista	18.739	66,55	4.676	16,61	4.742	16,84	28.157	100

Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2000 e Fundação João Pinheiro.

A intensidade e diversidade da precariedade dos equipamentos e serviços urbanos coletivos nos locais de moradia passam, nesse momento, a ser esboçada por meio da análise do acesso à energia elétrica, ao abastecimento de água, à instalação e esgotamento sanitário, à educação, à saúde, à pavimentação, ao transporte coletivo e à limpeza e coleta de lixo pelos moradores dos assentamentos e ocupações em estudo.

3.4.1 Acesso à energia elétrica

Segundo informações da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), o fornecimento de energia elétrica é um dos serviços com melhor cobertura nos domicílios urbanos da Bahia. Em 1999, segundo este mesmo órgão, 92% dos domicílios urbanos com população de até 1 salário mínimo já tinham acesso à energia elétrica e os domicílios urbanos destinados à população com renda a partir de 5 salários mínimos todos tinham esse serviço.

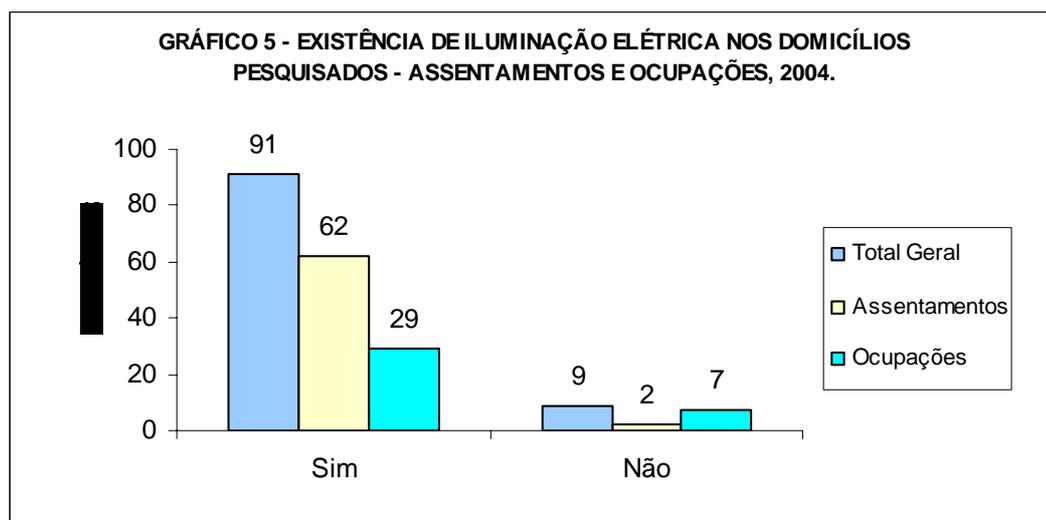
Cabe salientar que o mesmo não pode ser dito quanto à disponibilização desse serviço na zona rural do Estado. É importante mencionar também que esta pesquisa não indica a forma de acesso à energia elétrica, se pela rede geral ou por ligações clandestinas.

Conforme relatório da Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (Coelba), de fevereiro de 2005, a sede municipal de Vitória da Conquista possuía 71.190 consumidores residenciais. A capacidade do sistema instalado é considerada bastante satisfatória atendendo a toda demanda da malha urbana.

No entanto é conveniente observar que o acesso à energia elétrica não se restringe à capacidade do sistema instalado. Os custos com a instalação de equipamentos, o custo do consumo e a distribuição espacial dos loteamentos e moradias também se constituem, para os moradores de baixa ou nenhuma renda, em barreiras para o acesso à energia elétrica.

O acesso à energia elétrica nas áreas de assentamentos e ocupações, como mostra o gráfico 5 atinge à quase totalidade dos domicílios sendo que 91% destes possuem energia elétrica e apenas 9% ainda não tem. Cabe ressaltar que, 5% dos

que declararam não possuir energia elétrica, a possuem por meio das ligações clandestinas. Então, não foram considerados como possuidores de acesso à energia. Em alguns casos, estas ligações oferecem risco não apenas aos proprietários das moradias, mas também aos transeuntes que se arriscam pelas ruas, entrelaçadas com fios elétricos estendidos em postes improvisados de madeira. Apesar do percentual pouco expressivo esta situação mereceu ponto de pauta em reunião do Conselho Municipal de Habitação Popular, com formação de comissão específica para realizar avaliação do problema no local.



Fonte: Pesquisa de Campo, dezembro, 2004.

Embora quase a totalidade dos entrevistados tenham acesso à energia elétrica, existem alguns moradores ainda às escuras, pelo fato da empresa responsável ainda não ter feito as ligações a exemplo de parte do Vila América, Conveima II e Copacabana II e Pedrinhas – Nova Esperança. Para esta última, a

justificativa apresentada pela Coelba aos moradores, é a inexistência de infraestrutura urbana mínima como a falta de definição de ruas.

Em outros casos é a falta de condição financeira dos moradores para realizar as ligações nos domicílios ou a dificuldade de realizar o pagamento da conta do consumo de energia, mesmo estando incluídos no programa de tarifa social oferecido pela empresa distribuidora.

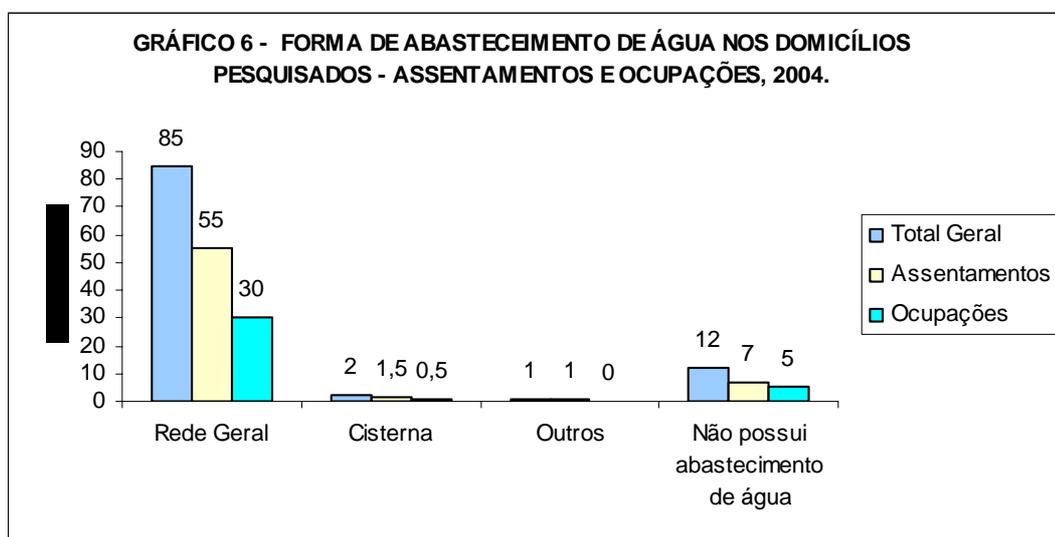
3.4.2 Abastecimento de Água

Na Bahia, de acordo com a SEI, no final da década de 1990 o índice de canalização interna para o abastecimento de água passa de 49% registrados em 1992 para 62% em 1999. Isso se deve ao acréscimo de 48% dos domicílios com canalização em apenas um cômodo.

Ao observar o panorama municipal, segundo o SNIU – 2000, do total de domicílios particulares permanentes em Vitória da Conquista, 79,8% possuem acesso à água por meio da rede geral, 10,3% por poço ou nascente e 9,9% de outras formas. Do total de domicílios com acesso pela rede geral, 88% possuem canalizações internas e 12% não possuem canalizações. Já os que possuem acesso via poço ou nascente, 38% possuem canalizações, 13% possuem canalizações apenas no terreno e 49% não possuem canalizações. Por último, os que usam outras formas de acesso 6% possuem canalizações internas, 5% possuem canalizações apenas no terreno e 89% não possuem canalizações.

As informações mostram que independente da forma de acesso, 23% do total geral dos domicílios não possuem canalizações internas e 2% possuem canalização apenas no terreno. Este índice é inferior à média baiana apresentada pelo IBGE e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1999, de 37,5% de domicílios sem canalizações internas mostrando que, em geral, os moradores também estão implementando melhorias no acesso a este serviço no interior dos domicílios.

Quanto ao abastecimento de água nos domicílios dos assentamentos e das ocupações, o gráfico 6 mostra que 85% possuem o abastecimento de água via rede geral, 2% de cisternas localizadas no próprio domicílio, 1% consegue água de outras formas e 12% não possuem abastecimento de água.



Fonte: Pesquisa de Campo, dezembro, 2004.

É curioso notar que nos assentamentos considerados melhor estruturados o percentual de moradores que não tem acesso ao abastecimento de água é

ligeiramente superior ao das ocupações. Aqui, da mesma forma que o acesso à energia elétrica, a restrição do acesso à água deve-se, tanto a problemas de infraestrutura urbana, principalmente, nas áreas mais afastadas do centro da cidade e com maior altitude, como à impossibilidade de arcar com os custos gerados pelo seu consumo. Destaca-se ainda que a prática de moradores em se utilizar da água do vizinho e, em menor número, de pontos de água em áreas públicas, pode justificar a discreta diferença entre o acesso à energia elétrica e ao abastecimento de água por parte desses moradores.

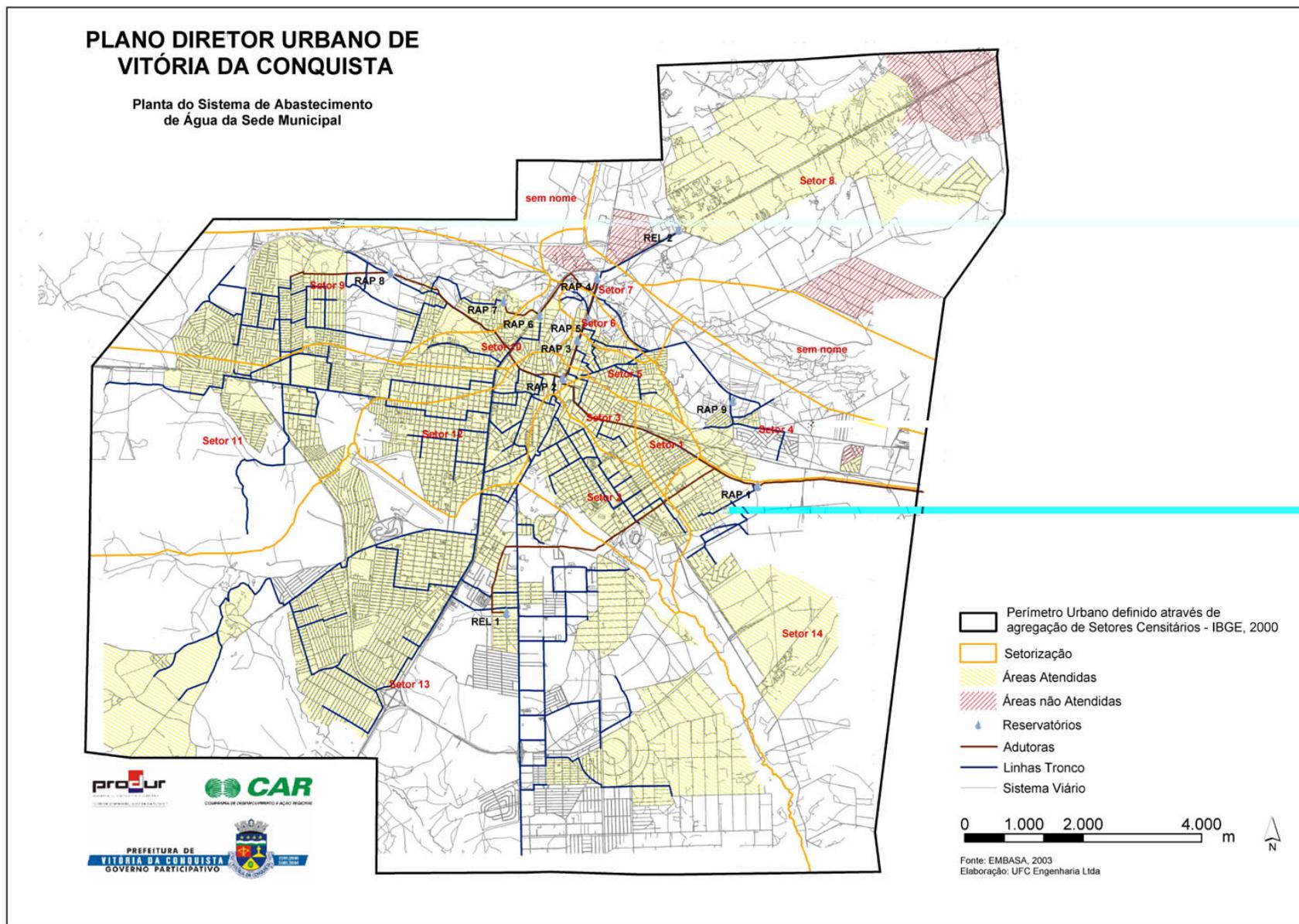
O acesso ao abastecimento de água pela rede geral é considerado um aspecto positivo, pois parte-se do pressuposto de que exista um maior controle da qualidade da água e canalizações internas para os domicílios em pelo menos um cômodo.

A inexistência de pesquisas anteriores nas áreas estudadas não permite observar o comportamento da oferta desse serviço ao longo dos anos. Assim, não é possível dizer se houve aumento, redução ou manutenção desse quadro.

O mapa 14 mostra a espacialidade do sistema de abastecimento de água na cidade cuja cobertura atende quase que a totalidade da malha urbana, ficando apenas pequenas áreas sem atendimento.

Apesar da ampla cobertura do serviço de abastecimento de água na cidade, são muitas as reclamações dos moradores na imprensa local quanto à qualidade desse serviço. As áreas que situam nos pontos mais altos, ao longo da Serra do Periperi, ficam sem água por período de até oito dias, ademais os moradores reclamam ainda dos valores das contas que, segundo eles são incompatíveis com o uso desse serviço. Em visita ao escritório da Empresa Baiana de Águas e Saneamento (Embasa) em Vitória da Conquista foi possível constatar o grande

MAPA 14 – A espacialidade do sistema de abastecimento de água na cidade de Vitória da Conquista – BA, 2004.



Fonte: Projeto de Plano Diretor Urbano de Vitória da Conquista - BA, 2004.

número de reclamações referentes às contas, a leitura dos hidrômetros e a insatisfação com o atendimento.

3.4.3 Instalação e Esgotamento Sanitário

Segundo a SEI, entre os serviços de saneamento básico, a instalação e esgotamento sanitários destacam-se, na Bahia, pela maior precariedade, mesmo registrando-se na década de 1990 um aumento de 40% na instalação de esgotamento nos domicílios particulares permanentes e uma redução de 20% dos domicílios particulares permanentes sem esgotamento sanitário.

A tabela 8 mostra as condições gerais do escoamento da instalação sanitária em Vitória da Conquista.

TABELA 8 - DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES SEGUNDO A FORMA DE ESCOAMENTO DA INSTALAÇÃO SANITÁRIA, VITÓRIA DA CONQUISTA - 2000.

CIDADE	TOTAL DE DOMICÍLIOS	COM BANHEIRO OU SANITÁRIO	COM BANHEIRO OU SANITÁRIO E REDE DE ESGOTO	COM BANHEIRO OU SANITÁRIO E FOSSA SÉPTICA	COM BANHEIRO OU SANITÁRIO E FOSSA RUDIMENTAR	COM BANHEIRO OU SANITÁRIO LIGADO A UMA VALA	COM BANHEIRO OU SANITÁRIO LIGADO DIRETAMENTE A UM RIO, LAGO OU MAR.	COM BANHEIRO OU SANITÁRIO E OUTRO TIPO DE ESGOTAMENTO
Vitória da	63.552	56.876	22.120	6.083	27.514	483	119	557
Conquista		89,5%	38,9%	10,7%	48,4%	0,8%	0,2%	1,0%

Fonte: SNIU, 2000.

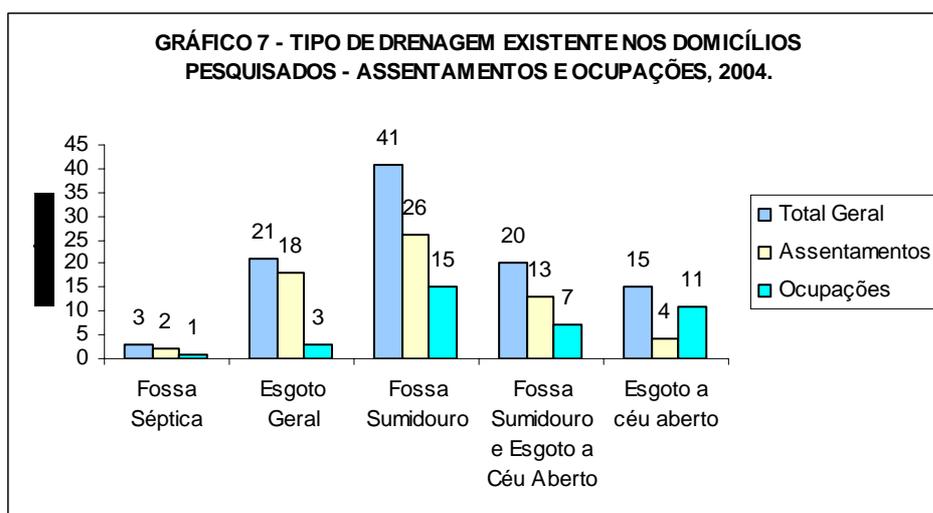
Embora 89,5% dos domicílios possuam banheiro ou sanitário, somente 38,9% canalizam os dejetos para a rede geral de esgoto e 10,7% para fossas sépticas. Isto

significa que 50,4% do total de domicílios possuem formas inadequadas de escoamento dos dejetos domésticos.

O mapa 15 mostra muito claramente a precariedade do atendimento do sistema de esgotamento sanitário na cidade e confirma a tendência, sobretudo, baiana e nordestina.

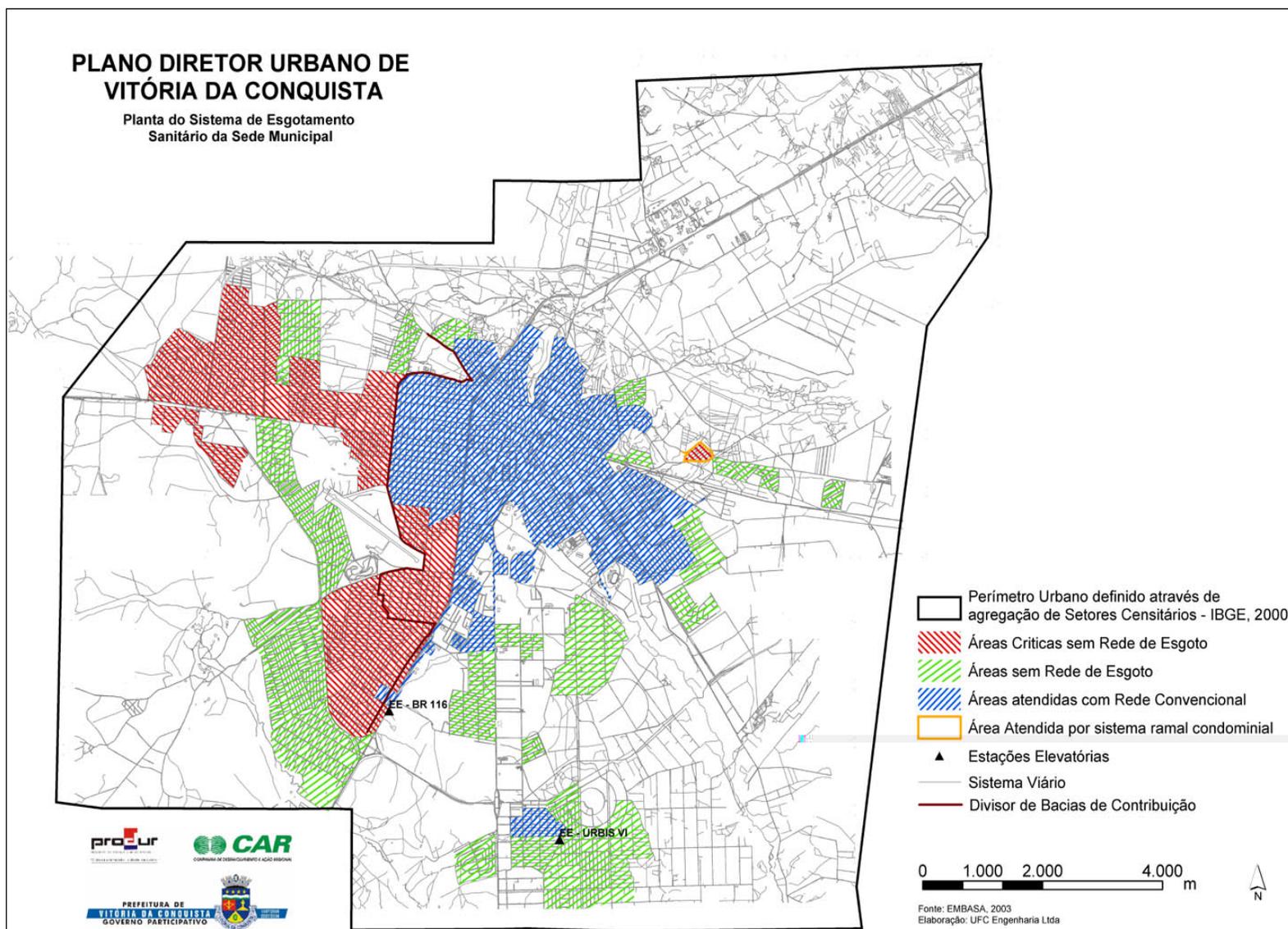
Os assentamentos e ocupações também se situam em áreas sem esgotamento e em situação crítica, sendo considerado um dos maiores problemas infra-estruturais enfrentados pelos moradores.

O gráfico 7 indica que, quanto ao escoamento dos dejetos, apenas 24% do total de domicílios possuem formas apropriadas (esgotamento sanitário - 21% ou fossa séptica - 3%) para a destinação dos dejetos domésticos, e estão localizados, sobretudo, nas áreas de assentamentos. Os demais domicílios 76% possuem formas inadequadas para a destinação dos dejetos como fossas sumidouros 41%, esgoto a céu aberto 15% ou associam fossa sumidouro com esgoto a céu aberto 20%.



Fonte: Pesquisa de Campo, dezembro, 2004.

MAPA 15 – A espacialidade do sistema de esgotamento sanitário na cidade de Vitória da Conquista - BA, 2004.



Fonte: Projeto de Plano Diretor de Vitória da Conquista – BA, 2004.

A inexistência de drenagem apropriada para os dejetos está fortemente relacionada com a ocorrência de problemas ambientais como a contaminação de lençol freático e com problemas de saúde seja da família ou da coletividade. A fotografia 15 ilustra este problema, mostrando que a drenagem da maioria dos domicílios é feita com o escoamento superficial (à céu aberto) provocando mau cheiro, proliferação de insetos e doenças nas pessoas.



Miriam Cléa C. Almeida

Foto 15 - Esgoto superficial na ocupação Lagoa do Jurema.

Soma-se a essa realidade as condições internas dos domicílios. Do total pesquisado, 90% declararam possuir banheiro e apenas 10% não possuíam. Quase todos os banheiros estão localizados dentro da residência, mas, mesmo que a maioria dos domicílios tanto nos assentamentos como nas ocupações indicassem a existência de banheiro, dada as limitações da pesquisa pela dificuldade de acesso ao interior das residências, não foi possível qualificar esta informação. Sabe-se, no entanto, que existe uma variação nos tipos de banheiro que vão desde os mais estruturados com vaso sanitário, local para banho e todos os outros recursos e espaços para higiene e conforto, até aqueles que possuem apenas um buraco para dejeções, como mostra a fotografia 16.



Miriam Cléa C. Almeida

Foto 16 - Tipo de banheiro na ocupação Conveima I.

É importante salientar que o esgotamento sanitário assim como outros serviços urbanos são prestados por empresas privadas ou de capital misto, por meio da terceirização dos serviços e, portanto, estão submetidos à lógica do mercado. Ao analisar esta questão, Ramos e Sá afirmam que:

Quanto à questão do saneamento, prevalece também a defesa do Estado mínimo, viabilizando a privatização dos serviços relacionados à infraestrutura e, portanto, determinando o livre jogo do mercado como forma de regulamentação das relações de produção e consumo de serviços básicos. (RAMOS e SÁ, 2003, p.159)

Assim, as áreas consideradas mais pobres da cidade ficam extremamente prejudicadas e submetidas à lógica do mercado, como é o caso dos assentamentos e ocupações.

3.4.4 Acesso à Educação

O acesso à educação será analisado sob duas dimensões: o acesso físico e o acesso social.

Do ponto de vista físico, os moradores reclamam da localização e distância das escolas. Este fato é também identificado no projeto do Plano Diretor Urbano em que se constata que na cidade,

Há sérios problemas de acessibilidade às escolas, o que se torna um complicador para o atendimento, já dificultado pela mobilidade espacial das famílias pobres. O Anel Rodoviário separa os bairros Henriqueta Prates e Miro Cairo e o Ginásio na Vila Serrana; a Avenida Juracy Magalhães separa Morada dos Pássaros do Loteamento Conquistense, por exemplo. (Projeto de Plano Diretor Urbano (PDU), vol. I, 2004, p. 39)

Os assentamentos Vila América, Recanto das Águas e Cidade Modelo e as ocupações José Machado Costa, CGC – Canteiro Central, Alto da Boa Vista, Pedrinhas – Nova Esperança e Santa Cruz são os que mais apontaram o problema de acesso à educação.

Outro aspecto a ser evidenciado é a relação entre demanda e oferta de vagas. Ao analisar o censo escolar 2000 a 2004, observa-se uma redução do número de matrículas na rede municipal e, no geral, uma superioridade da oferta em relação à demanda. Entretanto, esta redução deve ser analisada com cautela, pois, não necessariamente, pode significar o atendimento pleno à demanda.

Do total geral dos domicílios pesquisados, 31% das pessoas residentes não estudam por motivos diversos, dentre os quais, destaca-se a necessidade de trabalhar para sustentar a família ou para complementar o rendimento familiar mensal.

Ao particularizar a análise, vê-se ainda, uma concentração da demanda e, conseqüentemente, a insuficiência de vagas em algumas áreas, a exemplo do que acontece com o colégio localizado na URBIS VI que atende a seis áreas estudadas: Vila América, CGC – Canteiro Central, Anelita Nunes-Tanque Seco, José Machado Costa, Paulo Rocha e Renato Magalhães. Outro exemplo disso é o colégio localizado no loteamento Miro Cairo, que atende aos alunos dos assentamentos Henriqueta Prates e Recanto das Águas.

O mapa 16 a seguir mostra como estão distribuídas as escolas no espaço urbano e confirma os problemas relacionados com a acessibilidade física às escolas das redes municipal, estadual e federal.



Do ponto de vista social, os moradores dos assentamentos e ocupações também enfrentam problemas de acessibilidade. Como observado no gráfico 1 (página 118), o nível de escolaridade da pessoa responsável pela família é muito baixo, ademais, a evasão máxima registrada pela Secretaria Municipal de Educação no ensino regular nas escolas que também atendem os alunos das áreas de assentamentos e ocupações é de 28%, conforme mostra a tabela 9.

TABELA 9 - EVASÃO ESCOLAR NAS ESCOLAS MUNICIPAIS QUE ATENDEM À POPULAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS E OCUPAÇÕES URBANAS, 2004.

ESCOLA MUNICIPAL	ALUNOS (ENSINO REGULAR)	EVASÃO %	ALUNOS (REAJA) ¹	EVASÃO %
Antônia Cavalcanti	428	23	76	84
Antônio Hélder	465	28	186	54
Edivanda Maria	1.186	22	0	0
Gildásio Cairo	589	20	152	56
Helena Cristália	1.332	11	238	35
Ita David	449	15	105	42
Jardim Valéria	877	19	175	54
José Arcanjo	219	21	83	45
Maria Célia Ferraz	591	26	233	51
Maria Santana	664	14	104	47
Péricles Gusmão	306	22	112	42
Raimundo Novaes	604	25	190	74
Ridalva Correa	755	23	0	0
Urbis VI	1.046	18	0	0
Zica Pedral	799	18	59	62
Zulema Cotrim	257	7	0	0
Total Geral	10.567		1.713	

1- Programa de Alfabetização de Adultos.

Fonte: Secretaria Municipal de Educação - Relatórios finais das unidades escolares, 2004.

Organização: Miriam Cléa Coelho Almeida.

A dificuldade de continuidade da escolarização está fortemente relacionada com a baixa qualidade de vida. Os motivos que levam a evasão não são levantados pela Secretaria, contudo, apesar da evasão ser um fenômeno disperso pela cidade,

por se tratar de alunos filhos de pais com baixo nível de escolaridade, desempregados ou subempregados pode-se inferir que o abandono dos estudos deve-se, mesmo, à baixa qualidade de vida dessas famílias.

Quanto ao Programa Reaja, específico da educação de Adultos, os índices de evasão são alarmantes mínimo de 35% e máximo de 84%. Além da relação deste quadro com a baixa qualidade de vida, os moradores atribuem este índice de evasão ao turno de funcionamento do programa (noturno), pois, a falta de segurança no local de moradia faz com que o deslocamento até as escolas ofereça riscos à integridade física dos moradores. Os depoimentos dos moradores revelam que as famílias se recolhem com o por do sol. Segundo eles, a partir desse momento, as vias públicas são tomadas por marginais que usam drogas e assaltam as pessoas à mão armada. Desse modo, a realização do sonho de retomar os estudos é mais uma vez adiada.

Em reunião com os moradores apareceram reclamações quanto à função da escola. Referiram-se, principalmente, à falta de discussão na e pela escola, dos problemas locais a que os alunos e seus familiares estão submetidos, como o problema de acesso à moradia, falta de pavimentação, segurança, regularização fundiária, transporte urbano, dentre outros. Se entendemos que a educação é fundamental para a construção da cidadania, esses depoimentos levantam questionamentos quanto à contribuição da escola na formação cidadã, além de possuir relações diretas com o grau de autonomia da participação desses moradores nos fóruns de debate e deliberações dos problemas que os envolve.

3.4.5 Acesso à Saúde

A análise das condições de saúde das famílias que residem nas áreas de assentamentos e ocupações urbanas deve ser feita articulada com outros aspectos como as condições infra-estruturais, nível de escolaridade e condição sócio-econômica.

Como vimos, os graves problemas infra-estruturais a que esta população está submetida, como a inexistência ou a precariedade do saneamento básico, expõe os moradores a diversos tipos de doenças como dengue, verminose, hepatite, leptospirose dentre outras. Segundo a Secretaria de Saúde Municipal, todas elas estão fortemente relacionadas com a existência de um meio ambiente poluído. Áreas como o Anelita Nunes, Tanque Seco, Recanto das Águas, Santa Terezinha, Lagoa do Jurema, Conveimas I e II e Conjunto da Vitória convivem com problemas como inundações, irregularidades na coleta do lixo, inexistência de esgotamento sanitário, desabamentos e esgoto à céu aberto.

Soma-se a esta realidade, a condição sócio-econômica dos trabalhadores, constituídos, em sua maioria, de desempregados e subempregados fazendo com que problemas como a desnutrição seja também importante. Em famílias com dificuldades em conseguir as condições mínimas de sobrevivência como a alimentação, não é difícil imaginar as dificuldades enfrentadas com a manutenção da higiene doméstica e mesmo corporal. Desse modo, são dependentes da rede pública de saúde: do Sistema Único de Saúde (SUS) das redes estadual e municipal, que possuem postos de atendimento em diferentes pontos da cidade.

A rede de saúde municipal tem se pautado no modelo de gestão participativo e no Programa de Saúde da Família (PSF), cujas prioridades são a educação, a

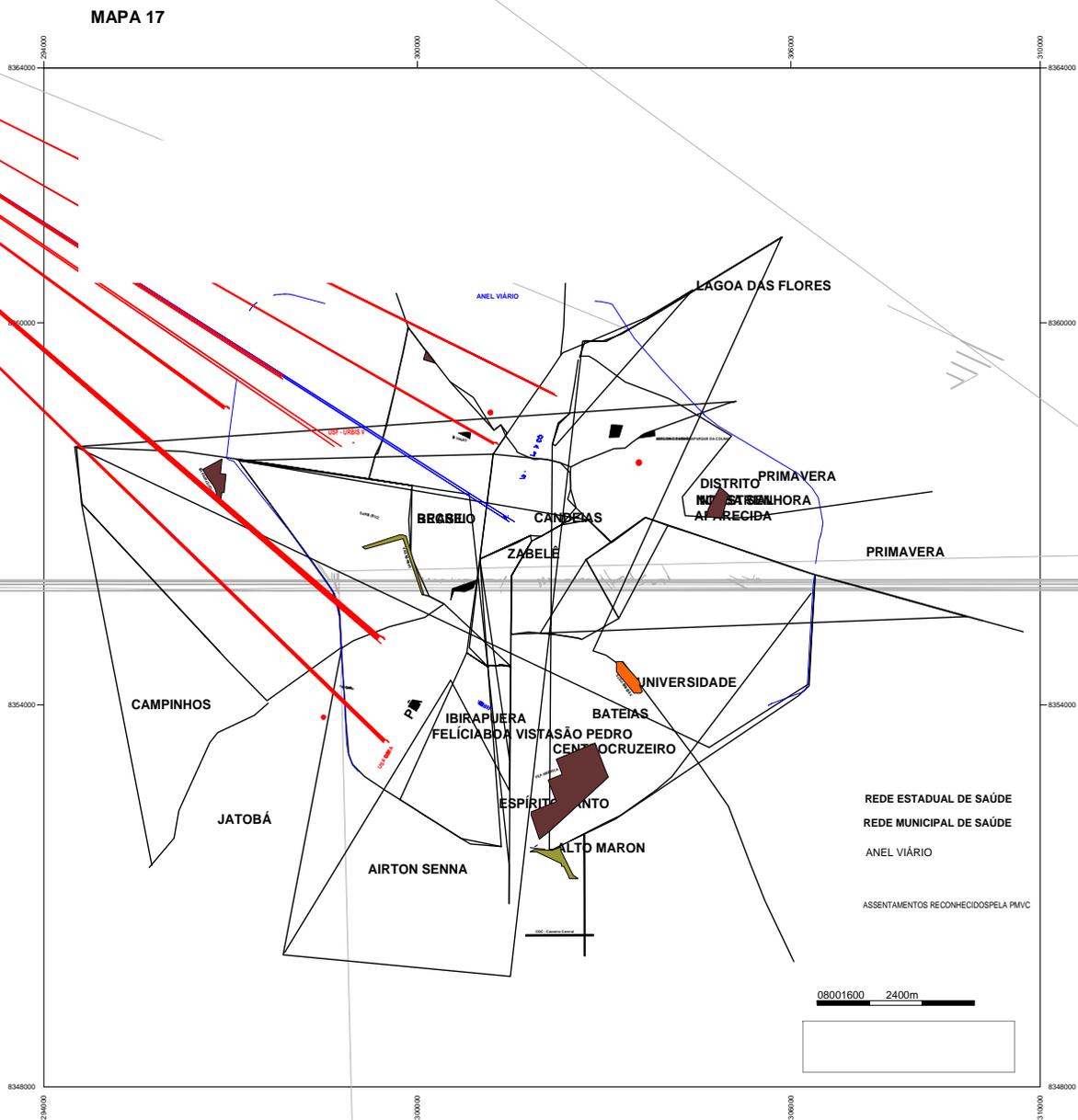
prevenção e o acompanhamento de doenças crônicas. Segundo informações da Secretaria Municipal de Saúde, a rede conta com 37 unidades do PSF, sendo 14 na zona rural e 23 na zona urbana e mais 06 unidades tradicionais.

O mapa 17 mostra a distribuição espacial das unidades de saúde existentes no espaço urbano e sua articulação com as áreas estudadas neste trabalho.

Conforme informações da Secretaria Municipal de Saúde, o modelo de atendimento adotado pela Prefeitura Municipal produziu resultados positivos como a queda da mortalidade infantil e da morbidade por doenças cardiovasculares, maior causa de óbitos em 1997; a ampliação da cobertura vacinal em 100% das crianças e idosos; o controle das doenças endêmicas; e a correção das distorções no padrão de atendimento em estabelecimentos públicos e conveniados. O crescimento do atendimento ambulatorial, entre 1996 e 2002, foi de aproximadamente 150%, enquanto no Estado da Bahia cresceu em torno de 80%.

Mesmo com os avanços no sistema de saúde pública municipal nos últimos anos, a população segregada nos limites últimos da malha urbana ainda reclama da morosidade do atendimento, da eficiência dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) ligados à saúde preventiva e do atendimento de emergência.

Ressalta-se que essas famílias, também com baixíssimo nível de escolaridade, não assimilam com facilidade as informações acerca das noções básicas de saúde. Muitas não conseguem compreender, por exemplo, os riscos que os filhos correm brincando na lama, tomando banho na água empoçada ou utilizando a água do telhado em dias de chuva, sem nenhum tipo de tratamento. A mudança de atitude e de comportamento dessa população em busca de melhores condições de saúde é, portanto, um dos aspectos que devem ser observados pela política de saúde municipal.



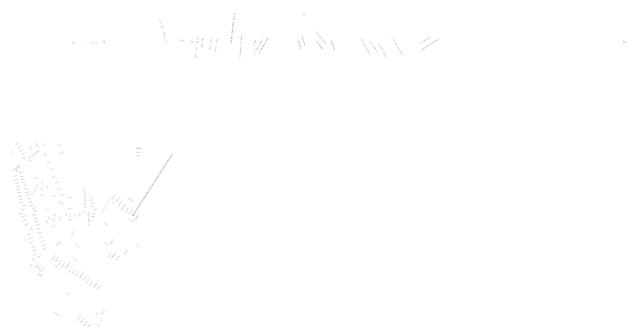
3.4.6 Pavimentação e Transporte Coletivo Urbano

O transporte coletivo urbano em Vitória da Conquista é constituído pelas empresas de ônibus e pela frota de táxis. Entretanto, considerando que os espaços aqui analisados servem-se majoritariamente dos ônibus urbanos, daremos atenção especial a este tipo de transporte. É importante destacar que o controle rigoroso da Prefeitura Municipal, através Sistema Municipal de Trânsito e Transporte (SIMTRANS), não se percebe a existência de transporte alternativo de passageiros realizado por motocicletas e vãs na cidade.

O mapa 18 mostra a espacialidade do sistema de transporte coletivo urbano, identificando os fluxos principais e secundários, formado por linhas perimetral, radial e diametral e avaliando a acessibilidade dos assentamentos e ocupações a este serviço. As linhas perimetrais, ligam um bairro a outro sem passar pelo centro, totalizando 2 linhas; as radiais, ligam bairros ao centro, totalizando 33 linhas e, as diametrais, ligam um bairro a outro pelo centro da cidade, totalizando 8 linhas.

O mapa mostra que as vias secundárias do transporte coletivo urbano chegam aos assentamentos e ocupações, no entanto, é necessário ponderar que a quantidade de ônibus nas linhas específicas dessas áreas é insuficiente, fazendo com que o tempo de espera dos moradores no ponto de ônibus seja, em muitos casos, superior à uma hora. Outro aspecto a ser evidenciado é que nem sempre a distribuição de pontos de ônibus cobre a área total do assentamento ou ocupação. Em alguns casos, os moradores são obrigados a percorrer distâncias consideráveis até o ponto de ônibus. A falta de segurança e a insuficiência de iluminação das vias

MAPA 18



públicas tornam esses deslocamentos, no turno noturno, perigosos. Na pesquisa de campo, 32% dos moradores entrevistados reclamaram da qualidade do serviço de transporte coletivo urbano.

Destaca-se ainda que o custo do transporte coletivo se referencia na lógica do mercado e, portanto, é considerado muito elevado pelos trabalhadores desempregados ou subempregados, fato que impossibilita o seu acesso a este serviço. Para muitos moradores, os deslocamentos à pé ou de bicicleta representam as únicas alternativas de mobilidade urbana. Contudo, o desenho urbano das vias de circulação revela que, ao longo dos anos, não se preocupou com a criação ou melhoria das condições estruturais para este tipo de deslocamento na cidade, como estacionamento para bicicletas ou pistas especiais para ciclistas ou pedestres. A análise dos fluxos da estrutura viária mostra claramente a prioridade dada ao deslocamento dos veículos automotores e, conseqüentemente, a disputa do espaço pelos pedestres e ciclistas com esses veículos em que, quase sempre, vence o automóvel, provocando acidentes fatais no trânsito.

Com esta realidade é mister a elaboração de projetos de trânsito e tráfego que invertam esta lógica de mobilidade urbana praticada na cidade, ao longo dos anos.

Ao estabelecer um contraponto entre o transporte urbano coletivo e a pavimentação urbana, embora se observe um esforço da Prefeitura Municipal para realizar a pavimentação asfáltica nos corredores do transporte coletivo, os assentamentos e ocupações, em sua grande maioria, não possuem nenhum tipo de pavimentação o que tem sido utilizado como uma das justificativas para a dificuldade do acesso do transporte coletivo urbano a estas áreas. A pavimentação das ruas é apontada com 78%, como o segundo maior problema enfrentado pelos moradores, perdendo apenas para a falta de segurança. Os moradores reclamam das péssimas

condições das vias públicas produzindo com as chuvas e os esgotos que correm na superfície, muita lama e mau cheiro, e, em outros períodos, é a poeira que incomoda as famílias.

A falta de informações na Secretaria de Obras e Serviços Públicos sobre as condições gerais da pavimentação urbana em Vitória da Conquista impede uma maior precisão da pavimentação na área urbana e, conseqüentemente, uma análise mais aprofundada dessa questão.

3.3.7 Limpeza Urbana e Coleta de Lixo

O serviço de limpeza urbana e coleta de lixo são realizados na sede municipal por empresa terceirizada que, conforme informações da Divisão de Limpeza Pública é responsável por 70% do total do serviço e 30% de responsabilidade da Prefeitura que realiza a varrição de vias públicas e coleta de lixo em locais de difícil acesso. A coleta de lixo em locais de difícil acesso conta com a participação de uma cooperativa de carroceiros que recolhe o lixo em carroças de tração animal. Todo o lixo coletado é depositado no lixão, localizado a 9 Km do centro da cidade, sob a forma de vazadouro à céu aberto.

No conjunto da cidade o serviço de limpeza urbana e coleta de lixo são considerados satisfatórios. Todavia, as áreas em estudo estão situadas exatamente onde esse serviço é realizado, em sua grande maioria, de forma precária por carroças de tração animal que depositam o lixo em containeres distribuídos em

pontos estratégicos e são, posteriormente, esvaziados pelos carros compactadores da empresa terceirizada.

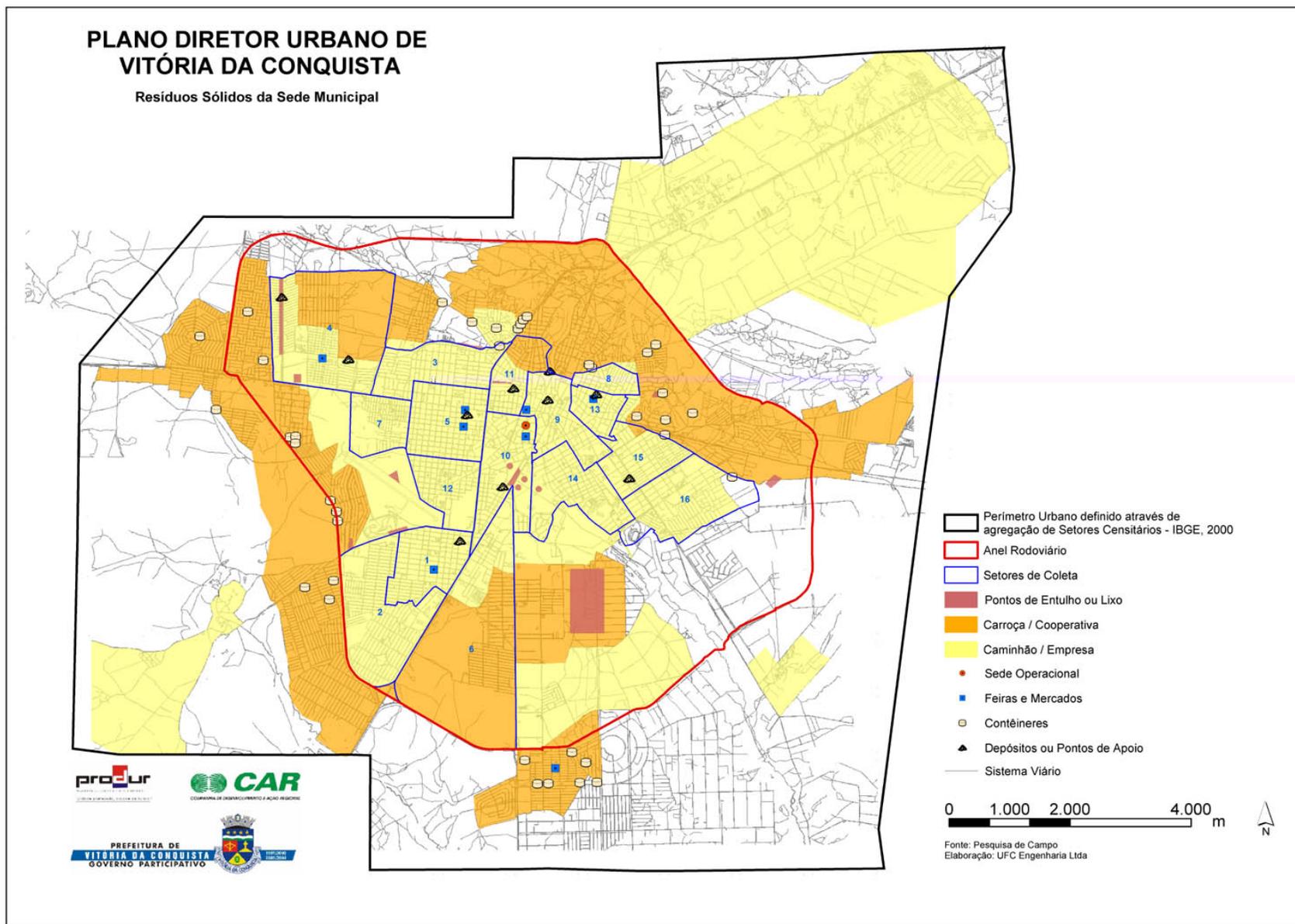
Desse modo, com diferentes intensidades, a presença de lixo e entulho é constante nos assentamentos e ocupações. Os pontos considerados mais críticos são: Santa Helena, Cidade Modelo, Renato Magalhães, Alto da Boa Vista, Conjunto da Vitória, Kadija (ao lado do cemitério), Jurema, Paulo Rocha e Santa Cruz. Nesses locais, a irregularidade na frequência e a demora na coleta do lixo depositado nos containeres fazem com que o lixo seja espalhado pelo local, produzindo mau cheiro, expondo os moradores a riscos de saúde e degradando o ambiente, sobretudo, em áreas de menor altitude e sob influência do Rio Verruga.

O mapa 19 ajuda numa avaliação mais geral da estratégia utilizada pelo serviço de limpeza para a coleta dos resíduos sólidos em toda malha urbana.

Esses problemas, somados aos hábitos culturais inadequados dos moradores tais como: depósito de entulhos em terrenos baldios e vias públicas, forma inadequada do acondicionamento do lixo, descarte do lixo fora dos horários estabelecidos entre outros, agravam os problemas com a limpeza urbana e coleta.

Esse cenário motiva a realização de políticas públicas voltadas para a educação ambiental da população e das empresas produtoras de mercadorias de consumo doméstico e industrial, objetivando melhorar não apenas o serviço de limpeza, da coleta de lixo e do destino final dos resíduos sólidos, mas, também controlar a produção do lixo na cidade de Vitória da Conquista.

MAPA 19 – A espacialidade do sistema de coleta dos resíduos sólidos na cidade de Vitória da Conquista – BA, 2004.



Fonte: Projeto de Plano Diretor de Vitória da Conquista - BA, 2004.

As condições gerais dos equipamentos e serviços urbanos coletivos aqui demonstradas, embora apresentem diferenças espaciais sutis, fortalece a idéia de que estejam de fato relacionados com o processo geral da acumulação capitalista e, portanto, expressam a divisão territorial do trabalho. Por se tratar de áreas em que as condições e relações de trabalho possuem um alto grau de precariedade, apresentam, também, uma intensa precariedade de acesso aos equipamentos e serviços urbanos coletivos. Para IKUTA (2003) isto revela uma superposição sócio-territorial das precariedades⁴⁵, em que, “todo o conjunto de sub-condições de existência, estão “confinados” nas áreas mais precárias da cidade” (IKUTA, 2003, p. 39).

Mas, o que a realidade do conjunto dos equipamentos e serviços coletivos significa? Quais os rebatimentos sócio-espaciais produzidos? Que tipo de planejamento e gestão orienta a produção da habitação popular? É possível falar em melhoria da qualidade de vida e aumento da justiça social? É possível falar em urbanização e urbanidade? Estas e outras questões serão discutidas no próximo capítulo.

⁴⁵ Para IKUTA (2003), a superposição sócio-territorial do conjunto das precariedades acontece tendo em vista que, “as tendências do desemprego estrutural e a precarização das condições das relações de trabalho são fenômenos [...] que influem diretamente, objetiva e subjetivamente, em todos os demais aspectos da vida dos trabalhadores, que são ao mesmo tempo, moradores, usuários de transporte coletivo, consumidores de água, luz, esgoto, asfalto, serviços de saúde, educação, lazer, etc.” (IKUTA, 2003,p.39)

Capítulo 4

4 PRODUÇÃO SÓCIO-ESPACIAL DOS ASSENTAMENTOS E OCUPAÇÕES: MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA E AUMENTO DA JUSTIÇA SOCIAL?

Com base na realidade social, econômica e espacial dos assentamentos e ocupações demonstrada até aqui é possível falar em melhoria da qualidade de vida e aumento da justiça social?

Para responder a este questionamento prioriza-se o planejamento e a gestão como instrumentos que subsidiaram ou subsidiam a produção sócio-espacial da habitação popular na cidade de Vitória da Conquista, bem como os rebatimentos sócio-espaciais por eles produzidos. Todavia, embora se reconheça que essa produção se realiza tanto pelo planejamento e gestão do Estado quanto da sociedade civil, dado ao caráter mais sistemático das ações do Estado e aos

objetivos a elas inerentes⁴⁶, para responder ao questionamento acima, privilegiou-se a análise do planejamento e da gestão desenvolvidos pela Prefeitura Municipal para a produção dos assentamentos, desde 1991.

A estruturação desta resposta exige também a observação dos parâmetros balizadores da qualidade de vida e da justiça social: o nível de segregação sócio-espacial, a desigualdade sócio-econômica e o grau de oportunidade para a participação cidadã direta em processos decisórios importantes a que os moradores estão submetidos.

4.1 Planejamento e gestão dos assentamentos e ocupações.

Os assentamentos se constituem desde a aprovação da Lei nº. 570/91, na alternativa de acesso à moradia, apresentada pelo Programa Municipal de Habitação Popular, para o conjunto da população sem nenhuma ou com renda mensal de até dois salários mínimos e, a partir de 2003, até três salários mínimos.

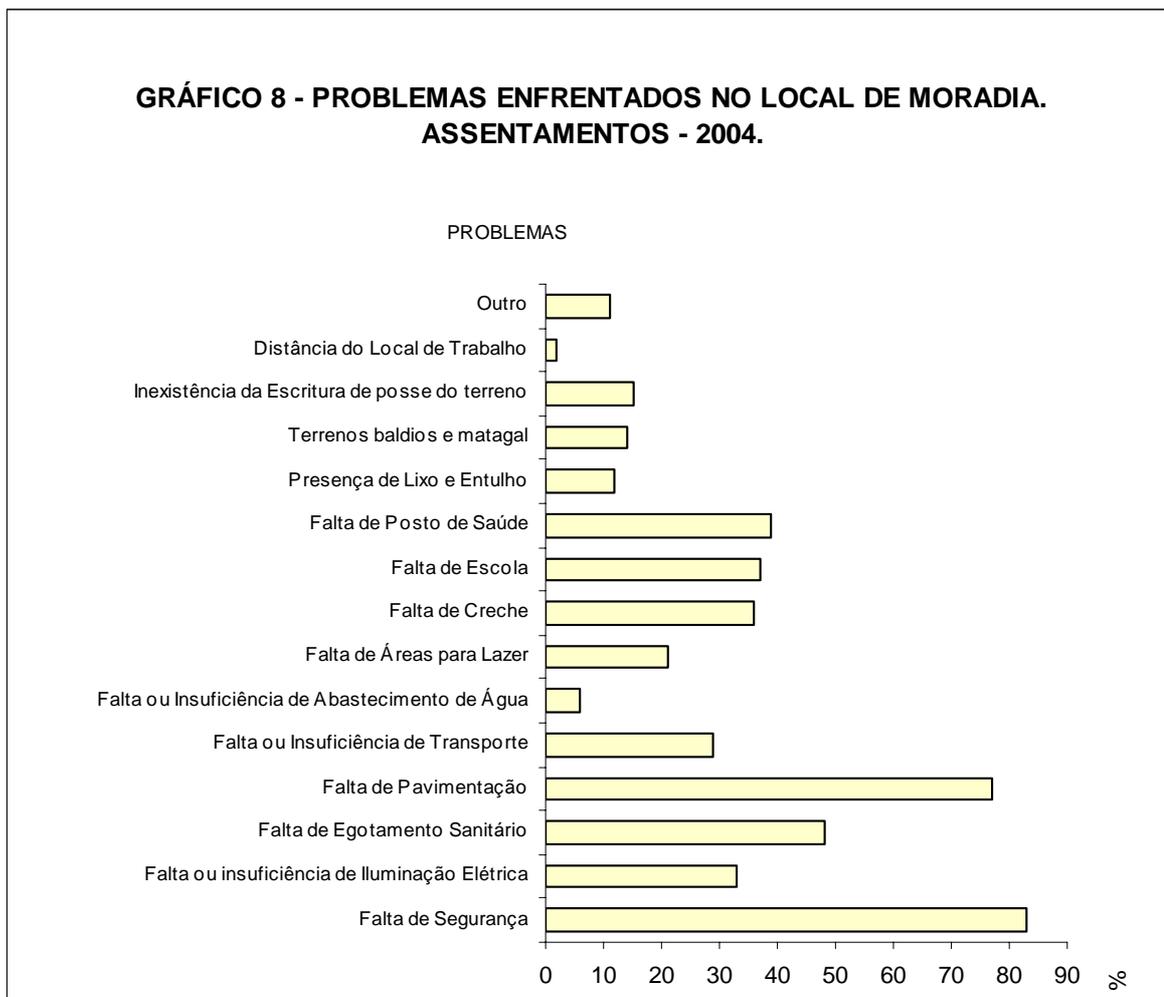
A urbanização das áreas destinadas ao PMHP foi estabelecida (mas não definida) no Art. 8º inciso III da Lei nº. 570/91 como competência do município, e, mais tarde com a aprovação da Lei nº. 1.186/03, assim definida:

[...] o sub-programa de Infra-estrutura, Saneamento Básico e Urbanização tem como objetivo viabilizar a implantação de redes de infra-estrutura compreendendo guias, sarjetas, pavimentação, drenagem e serviços de água e esgoto, iluminação pública e coleta de lixo, **e de urbanização, compreendendo os padrões urbanísticos e construtivos, nos Projetos Habitacionais do Programa Municipal de Habitação Popular.** (Lei nº. 1.186/2003, Sub-seção V, Art. 22º., grifo nosso).

⁴⁶ Objetivos definidos nas Leis N^{os}. 570/91 e 1.186/03.

Compreende ainda, conforme o §1º desse mesmo artigo, a “implantação de equipamentos e serviços comunitários de transporte, saúde, educação, cultura, esportes e lazer”, como elementos indispensáveis à moradia digna.

Apesar do planejamento urbano dos assentamentos ter sido previsto pela Legislação Municipal, não são poucos os problemas enfrentados pelos moradores dessas áreas. O gráfico 8 mostra os principais problemas enfrentados nos assentamentos.

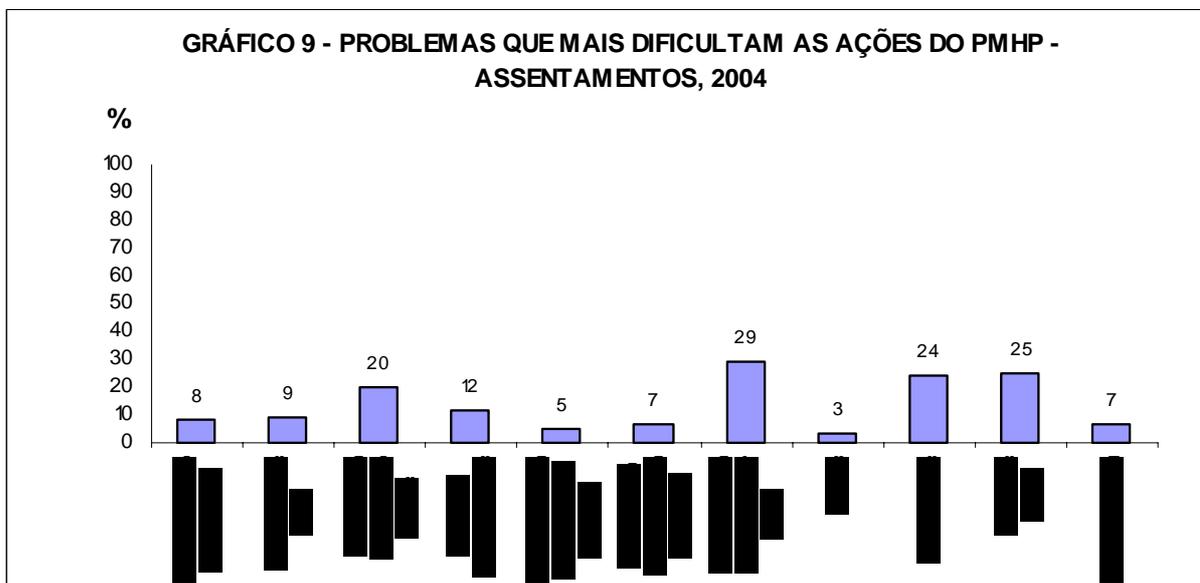


Fonte: Pesquisa de Campo, dezembro, 2004.

Os moradores apontaram a falta de segurança como o principal problema com 83%, seguido da falta de pavimentação com 77%, do Esgotamento Sanitário com 48%, da Falta de Postos de Saúde com 39%, Escolas com 37% e creches com 36% e falta ou insuficiência de iluminação das vias públicas com 33%. Os moradores manifestaram outros problemas, relacionados com a infra-estrutura como farmácias, mercadinhos e correios.

Apesar dos problemas levantados, do total de entrevistados, 66% manifestam o desejo de permanecer no local de moradia e 34% desejam mudar para outras áreas. Os que desejam permanecer, apontam a vizinhança, o sossego, o silêncio, a casa própria, a proximidade dos familiares e a “saída” do aluguel como as principais qualidades do local de moradia. Já os que desejam mudar estão insatisfeitos, sobretudo, com a falta de equipamentos e serviços urbanos coletivos, a distância dos familiares, a falta de segurança e a pouca oferta de emprego. Estes últimos, possuem como principais referências de local apropriado para a sua moradia os bairros, Brasil, Alto Maron, Patagônia, Ibirapuera e Guarani.

Apesar de quase a metade dos entrevistados, 49% afirmarem não conhecer ou saber avaliar o Programa Municipal de Habitação Popular (embora acredita-se que tenham sido beneficiados por ele) indicaram, conforme evidencia o gráfico 9, os problemas que para eles mais dificultam as ações do programa nos assentamentos.



Fonte: Pesquisa de Campo, dezembro, 2004.

A falta de ajuda para construir a casa é apontada por 29% dos assentados como o principal problema do PMHP, mostra que a distribuição de lotes não é suficiente para enfrentar o problema da moradia. Desse modo é necessário pensar na elaboração de uma política de apoio financeiro às famílias em situação de desemprego e subemprego, pois 9% dos assentados abandonam os lotes e outros 12% transforma-o em mercadoria e realiza a comercialização ilegal, facilitada pela inexistência de acompanhamento e controle da função social desses lotes pela Prefeitura Municipal. A situação de desemprego e subemprego justifica ainda as reclamações 7% acerca do prazo de dois anos para a construção das casas.

Uma das alternativas encontradas para este problema foi a reestruturação e ativação do Fundo Municipal de Habitação Popular, alimentado, conforme Lei nº. 1.186/2003, em seu Art. 59º, com recursos oriundos da dotação orçamentária; com doações de qualquer natureza; com recursos provenientes de convênios; com

prestações dos mutuários; com recursos oriundos da execução do sub-programa de geração de emprego e renda; com outros recursos que vierem a ser destinados em razão da execução do sub-programa Regularização Fundiária e com rendimentos e juros provenientes de aplicações financeiras dos seus recursos, cumpre uma função social ao atender as famílias carentes. O caráter social do fundo foi assim explicitado:

O Fundo Municipal de Habitação Popular deve cumprir o seu caráter social, buscando recursos para ações como a ampliação do estoque de lotes destinados à moradia popular, a construção de novas unidades habitacionais, a produção associativa e cooperativa, a implantação de um Sistema Municipal de Financiamento Habitacional com critérios flexíveis e transparentes para a concessão de subsídios, considerando a capacidade de pagamento, os custos, o parcelamento e o prazo de financiamento. (1ª Conferência Municipal de Habitação Popular, maio de 2001)

A expectativa é que este fundo estabeleça uma política de apoio e incentivo às famílias carentes na construção da moradia.

Quanto ao tempo para recebimento do lote é visto por 20% dos assentados como o segundo maior problema do Programa. Como se mostrou no segundo capítulo, a distribuição de lotes não acompanha a demanda pela moradia e, por isso mesmo, muitos aguardam na fila do cadastramento, conforme declarações dos moradores, por um período de até dois anos para se conseguir o assentamento. Para muitos moradores das ocupações o fato de não terem optado pelo cadastramento no PMHP deveu-se à demora para o recebimento do lote, incompatível com a urgência do morar.

Entretanto, não existe um levantamento destas famílias para avaliar se este argumento é válido ou se estas famílias não se enquadram nos critérios estabelecidos pela Lei nº. 1.186/03, para a inscrição no Programa como: renda

familiar até 03 (três) salários mínimos, 02 (dois) anos de residência no município e não possuir imóveis no município ou em outro, nem pleitear mais de um imóvel. De qualquer modo, a fila de famílias que aguardam um lote mostra que o ritmo do crescimento do déficit habitacional é superior ao ritmo da disponibilidade de lotes pelo Programa. Assim, a resposta popular é dada por meio das ocupações coletivas do espaço urbano e pela pressão popular objetivando a melhoria da qualidade de vida e aumento da justiça social nos assentamentos e também, nas ocupações urbanas, já existentes.

Outro aspecto levantado refere-se ao Cadastramento na Prefeitura, apontado como uma dificuldade enfrentada. A preparação e organização da documentação exigida para o Cadastramento são consideradas por 8% dos assentados como tarefas difíceis de serem realizadas. Para o entendimento desta questão é preciso lembrar que muitos dos assentados são analfabetos e, por isso mesmo, não conseguem identificar documentos, alguns, nem mesmo dispõem de documentos pessoais.

O último problema apontado por 5% dos assentados, mas não menos importante, foi a dificuldade com a regularização fundiária, cuja política foi aprovada em 2003, pela Câmara de Vereadores de Vitória da Conquista. A titulação definitiva do lote é um das principais reivindicações dos moradores das ocupações e assentamentos urbanos. Entretanto, não é algo simples de se resolver.

Do ponto de vista jurídico o problema se esbarra, na legislação urbana em vigor, que regulamenta a ocupação e o uso do solo (Plano Diretor, código de obras entre outros) e, quando se trata de áreas privadas o debate se amplia para o direito à propriedade e a função social do solo urbano. Ou seja, ocupações em áreas públicas destinadas a outros usos (preservação ambiental, área verde, institucional,

etc), que não o da habitação, dependem, necessariamente, de aprovação na Câmara de Vereadores, pois, implica em alterações no planejamento urbano, nem sempre recomendadas, tendo em vista, outros direitos de todos, a exemplo da qualidade ambiental urbana. E, não se aplicando a nenhum destes casos, ainda assim, é necessária a aprovação pela Câmara de Vereadores que, através de Projeto de Lei, autorizará o executivo a proceder a doação da área pública, já que, até o momento, o Plano Diretor em vigor não tem definidas as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), conforme prevê o Estatuto da Cidade e que dispensa a aprovação da doação pelo legislativo⁴⁷.

Outro aspecto jurídico a observar refere-se às irregularidades e ilegalidades. As propriedades existentes nas áreas de ocupação e assentamentos, em sua grande

Do ponto de vista prático observa-se que a desatualização dos instrumentos de geoprocessamento (base cartográfica digital e fotografias aéreas das áreas em estudo e alvo da política de regularização) faz com que todo o levantamento topográfico feito pela Prefeitura Municipal seja realizado lote a lote, com práticas tradicionais de medição⁴⁸. Observa-se ainda a organização conservadora dos cartórios de registro de imóveis, sem informatização dos dados e com insuficiência de mão-de-obra. Estes fatos também imprimem um ritmo muito lento ao processo de regularização fundiária.

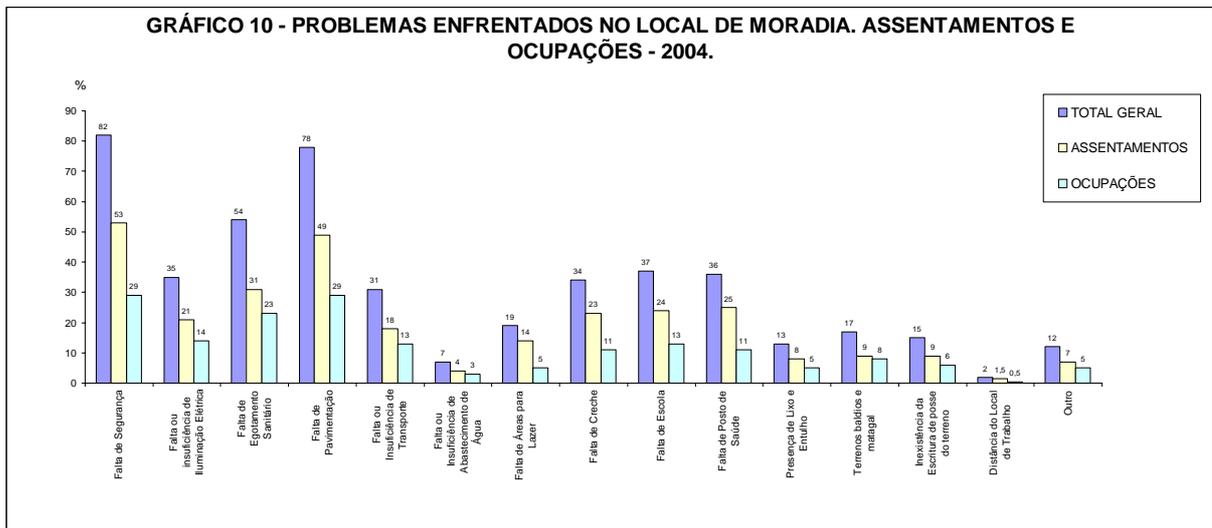
A política de regularização fundiária das áreas de habitação popular, previstas na Lei nº. 1.186/2003, teve início em 2004 e, até janeiro de 2005, apenas 02 assentamentos (Recanto das Águas e Henriqueta Prates) tiveram os trabalhos com levantamentos topográfico e fundiário concluídos e 01 em fase de conclusão (Renato Magalhães). Apenas 82 moradores, sendo 22 do Recanto das Águas e 62 do Henriqueta Prates procuraram a Prefeitura para efetivar a quitação do lote. Entretanto, após a quitação do lote, ainda há um longo caminho para o registro e liberação da escritura pública pelo cartório de registro de imóveis, haja vista as taxas judiciais e trâmites burocráticos entre a Prefeitura e o Cartório de Imóveis. Em março de 2005, ao acompanhar moradores do Henriqueta Prates que apresentavam documentos de quitação do lote (em alguns casos, com cota única) ao Fórum local foi possível constatar de perto a peregrinação desses trabalhadores ora para solicitar a isenção das taxas judiciais ao juiz de direito (o que lhes foi concedido), ora para resolver o impasse entre o Cartório e a Prefeitura quanto à competência da elaboração da minuta da escritura pública. Fato que desencadeou um claro

⁴⁸ Este procedimento, somado a falta de conhecimento prévio dos limites dos assentamentos e ocupações tanto por parte da empresa executora, quanto pela Prefeitura Municipal, em função da falta de registros anteriores, tem também atrasado o processo de regularização fundiária.

descontentamento destes trabalhadores e demonstrou um descompasso entre o planejamento e a gestão da política municipal de habitação popular.

Diante disso, a regularização fundiária deveria ser viabilizada por meio de um esforço conjunto entre o poder público municipal (executivo, legislativo e judiciário) e a sociedade civil, superando conflitos, definindo prioridades e pensando a cidade para além dos limites do seu “lugar” e de seus interesses individuais, construindo um espaço urbano que de fato atenda a todos.

Ao se traçar um paralelo entre os problemas enfrentados pelos assentados e os enfrentados pelos ocupantes de terras urbanas, verifica-se que convivem com os mesmos problemas com diferenças mínimas de intensidade. Em alguns casos, como mostra gráfico 10, a falta de segurança, a falta de áreas para lazer e a falta de creches são ligeiramente superiores nos assentamentos.



Fonte: Pesquisa de Campo, dezembro de 2004.

Esta constatação leva a crer que as políticas implementadas pelo Estado e pela sociedade civil não foram capazes de superar os problemas enfrentados, (com diferenças sutis de intensidade) pelos assentamentos e ocupações. As intervenções públicas a partir de 1991, com a institucionalização da política de habitação via PMHP, representaram o assentamento ou deslocamento de moradores de áreas de ocupações para lotes “urbanizados” com a concessão do direito especial de uso significando, apesar de um pequeno avanço em sua forma de estrutura e organização, na maioria dos casos, a manutenção das precariedades nas condições de existência dessas famílias.

A diferença parece residir na “legalização” da posse com o termo de concessão de uso expedido pela Prefeitura Municipal. Adverte-se, no entanto, que não se pode dizer que o direito à cidade signifique o direito à propriedade privada. O direito à cidade, como dito em momentos anteriores é aqui defendido no sentido proposto por Lefèbvre de direito ao urbano a tudo que o urbano pode proporcionar, portanto, muito além do lote, da casa ou das “quatro paredes”.

Mesmo com os avanços a partir de 2000, já mostrados anteriormente, a política municipal de habitação popular oferece um acesso físico e social precário aos equipamentos e serviços urbanos coletivos ao conjunto dos assentados e ocupantes. Por isso, não se pode falar nem em urbanização, nem em urbanidade nessas áreas, talvez o mais apropriado fosse entendê-las como produto do crescimento urbano desordenado.

Todo esse cenário favorece o entendimento de que o planejamento e a gestão da habitação popular de 1991 a 2002, seguiram caminhos diferentes e até opostos. O planejamento instituído com a aprovação da Lei nº. 1.186/03 apesar de alargar o conceito da habitação para além da distribuição de lotes ou da construção da casa,

na prática, desde sua promulgação em 2003, ainda não anda junto com a gestão. Mesmo que a gestão, com a instituição do Conselho Municipal considere-se pautada por princípios democráticos. Desse modo, não se pode falar em planejamento urbano crítico, nem em gestão compartilhada da habitação popular na cidade de Vitória da Conquista.

4.2 A segregação sócio-espacial

A produção desigual da cidade promove restrições de acesso, tanto físico como social, a determinadas áreas urbanas e revela a constituição de um espaço dividido e segregado, sendo possível identificar bairros residenciais nobres e bairros residenciais com superposição territorial das precariedades, em que, a urbanização, como dito, acontece sem urbanidade.

Em Vitória da Conquista, a preocupação com o planejamento urbano é demonstrada desde 1976 com a elaboração do primeiro Plano Diretor, objetivando regulamentar o ordenamento e parcelamento do solo. Entretanto, as diretrizes do uso e ocupação do solo urbano foram, por diversas vezes, desrespeitadas, apontando claramente a desarticulação entre o planejamento e a gestão no plano municipal. Ferraz (2001) ao analisar o processo de aprovação dos loteamentos após a elaboração do primeiro Plano Diretor, constata que “mesmo depois da promulgação desse instrumento, vários loteamentos continuaram a ser deferidos sem a observância dos requisitos legais” (FERRAZ, 2001, p. 40). Essa mesma prática será realizada pela própria Prefeitura Municipal com os loteamentos destinados ao PMHP que não atendem à legislação urbana. Como já se mostrou,

muitos assentamentos não possuem sequer o memorial descritivo, imprescindível para o registro do parcelamento em cartório e, desse modo, são considerados irregulares e ilegais.

Ademais, o Plano Diretor Urbano de 1976-77 ainda que tenha definido uma política de uso e ocupação do solo urbano, não tratou de forma específica da habitação popular voltada para a população sem nenhuma ou com renda mensal de até dois salários mínimos, nem inseriu a sociedade civil em sua discussão e elaboração. É forte o caráter tecnicista e funcionalista deste Plano Diretor e evidente a exclusão das questões sócio-espaciais.

No caso específico da habitação popular, observa-se que a desarticulação entre o planejamento e a gestão não ocorre somente com relação ao Plano Diretor Urbano, mas também com o PMHP, criado em 1991, como visto anteriormente.

Desse modo, ao analisar a espacialização das políticas nacional, estadual (ainda que tenham atendido parcialmente ao segmento popular) e municipal de habitação popular em Vitória da Conquista, bem como as ações da sociedade civil, verifica-se que todas contribuíram ao longo das décadas de 1980 e 1990, para o processo de segregação sócio-espacial da população que delas beneficiam, em áreas situadas nos limites últimos da malha urbana.

Acredita-se que a sociedade civil, sem alternativas, segue a mesma tendência. Lima (1997) ao analisar as estratégias dos ocupantes de terras urbanas em Vitória da Conquista, constata que,

[...] os ocupantes de terra urbana apropriaram-se do que “sobrou” de um loteamento (área remanescente de conjunto habitacional) e, principalmente, ocuparam áreas que tinham “destinos certos” (cemitério, via pública, aeroporto, creches, praça, áreas institucionais de loteamentos particulares). Embora, em alguns casos, a permanência nas áreas ocupadas não tenha se efetivado, o ato de ocupar se realizou, e este pode ser para os envolvidos o início de uma longa luta pela terra urbana. (LIMA, 1997, p.48)

A identificação dessas áreas, por si só, confirma que a maioria delas está situada nos limites últimos da malha urbana, mesmo os assentamentos criados pela política municipal de habitação, a exemplo do Henriqueta Prates, Recanto das Águas e Renato Magalhães que extrapolam o anel rodoviário local.

Nesse sentido, observa-se que tanto as ações estatais (como a implantação dos assentamentos), quanto as ações da sociedade civil por ausência de alternativa (como as ocupações urbanas, sobretudo, em áreas destinadas pelo macro planejamento da cidade para fins de área verde ou uso institucional), promoveram a concentração da população em áreas com intensa carência de infra-estrutura e equipamentos urbanos coletivos e, no caso das ocupações, também com alto risco de inundações, desabamentos e acidentes com a alta tensão elétrica, a exemplo do Anelita Nunes - Tanque Seco, Encostas do Conveima I e II, Pedrinhas - Nova Esperança e Lagoa do Jurema. Conforme retratam as fotografias 17, 18 e 19.



Foto 17 - Área alagada na ocupação Anelita Nunes-Tanques Seco.

Miriam Cléa C. Almeida



Foto 18 - Residência alagada na ocupação Anelita Nunes e Tanque Seco.

Miriam Cléa C. Almeida

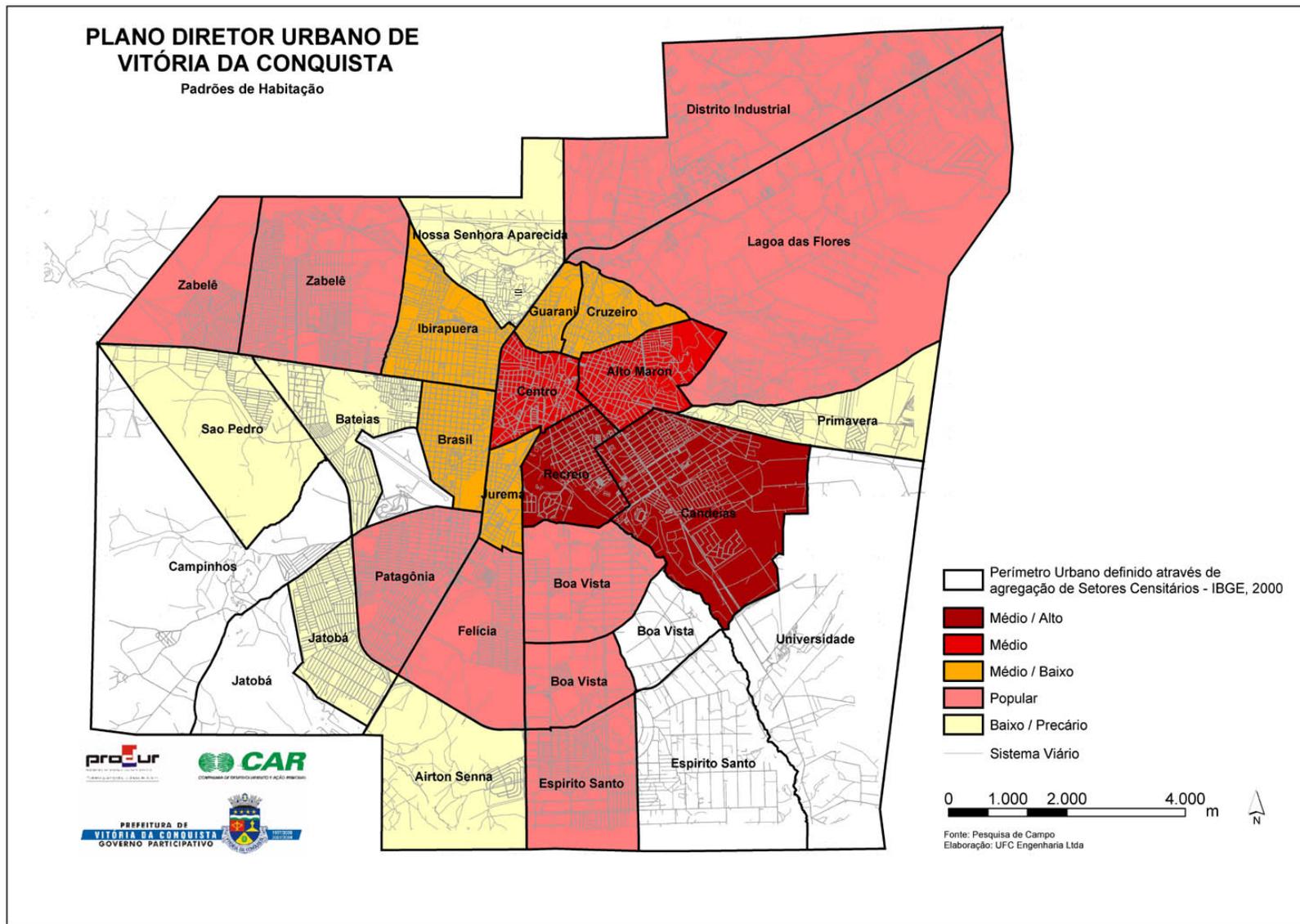


Foto 19 - Rede elétrica na ocupação Pedrinhas-Nova Esperança.

A análise da produção sócio-espacial dessas áreas permite reafirmar a “superposição sócio-territorial das precariedades”, ou seja, numa mesma área registra-se a necessidade de melhorias nas condições e relações de trabalho e nas condições de acesso aos equipamentos e serviços urbanos coletivos: implantação de pavimentação, iluminação, abastecimento de água, esgotamentos sanitário, transporte, escola, creche, trabalho, moradia, etc como vistos anteriormente.

A segregação sócio-espacial acontece também no que se refere ao nível das habitações, se examinarmos conjuntamente o mapa 20 que faz um mapeamento do padrão habitacional, com o mapa 2 de localização das áreas em estudo (página 21), é possível observar que estas coincidem com as áreas de padrão habitacional que variam do nível popular ao baixo e precário, conforme a classificação apresentada no projeto de Plano Diretor Urbano (PDU) para Vitória da Conquista em 2005.

MAPA 20 – Padrões habitacionais na cidade de Vitória da Conquista – BA, 2004.



A segregação é percebida ainda no abandono de áreas verdes e institucionais ou mesmo na inexistência delas nos assentamentos e ocupações. Este fato reduz o espaço público do encontro e da vida urbana.

Desse modo é possível afirmar que os assentados e ocupantes estão segregados pelo nível e localização das habitações e pelo nível de acessibilidade física e social aos equipamentos e serviços coletivos urbanos.

4.2 A desigualdade sócio-econômica

O mapeamento dos dados sócio-econômicos do conjunto da cidade e das áreas em estudo, mostrado no capítulo anterior, comprova a desigualdade sócio-econômica em que os assentados e ocupantes estão submetidos.

Como vimos, os assentamentos e ocupações são utilizados, em sua grande maioria, por trabalhadores sem nenhum ou com baixo nível de escolaridade, desempregados ou subempregados, em que 11% das famílias estão sem rendimentos, 49% percebem até um salário mínimo, 35% percebem até 2 salários mínimos, 3,5% até 3 salários mínimos e apenas 1,5 % percebem acima de 3 salários mínimos. Este quadro comparado com o conjunto da cidade já mostrado na tabela 06 (página 119) é suficiente para afirmar que os assentamentos e ocupações concentram os baixos rendimentos e se configuram em bolsões de miséria e de pobreza na cidade de Vitória da Conquista.

Este panorama deixa claro que as políticas de habitação popular não podem se limitar à distribuição de lotes ou à construção de unidades habitacionais. As

iniciativas registradas em campo, como o oferecimento de cursos e oficinas profissionalizantes no assentamento Vila América e Recanto das Águas ainda estão muito localizadas e aquém das demandas populares, cujos resultados são inexpressíveis na pesquisa realizada e que, segundo os moradores são restritos ao Programa Morar Melhor e com realização bastante esporádica. Portanto, é imprescindível o cumprimento dos sub-programas previstos na Lei Municipal nº. 1.186/03, como a geração de emprego e renda, o apoio a organização comunitária, a regularização fundiária, a infra-estrutura, saneamento básico e urbanização, dentre outros, para que a melhoria da qualidade de vida seja uma realidade percebida, concebida e vivida pelos moradores.

4.3 A participação cidadã

A participação cidadã, orientada pelo princípio da autonomia⁴⁹, constitui-se no principal parâmetro para a análise da justiça social. Desse modo, não se pode falar em justiça social sem participação cidadã autônoma.

Para controlar a subjetividade que envolve o princípio da autonomia, Souza (2002) sugere o uso da escala de avaliação do grau de abertura da participação popular defendida por Sherry Arnstein, em que são propostas três variações: a da não-participação em que ocorrem situações de coerção e manipulação; a da pseudo-participação em que a informação e a consulta estão presentes, mas também, a cooptação; e a participação autêntica em que a parceria, a delegação de poder e a autogestão sejam as práticas realizadas.

⁴⁹ Este princípio foi discutido no primeiro capítulo, página 20.

Seguindo a uma tendência global, as associações de moradores dos assentamentos e ocupações perderam enormemente a capacidade de pressão popular. Muitas estão inadimplentes pela falta de prestação de contas à receita federal, outras desapareceram e as sobreviventes são alvo de denúncias de toda ordem: cooptação por partidos políticos, incompetência administrativa, inoperância, dentre outros que foram apontados pelos moradores. Esta crise de credibilidade das associações dificulta ou mesmo impede o envolvimento dos moradores e, conseqüentemente, anula a possibilidade de redefinição política e administrativa das associações. Por outro lado, os presidentes de associações entrevistados, também levantam preocupações quanto as dificuldades de reunir os moradores para a discussão de temas relativos à habitação popular.

Analisando as diferentes formas e intensidades da participação da sociedade civil na discussão da habitação popular, ao longo de sua ocorrência no plano municipal, tendo o princípio da autonomia e a escala proposta para a sua mensuração como referência, e ainda, o cenário de crise esboçado, pode-se fazer algumas inferências.

O quadro geral em que se encontram as associações em pauta não contribui para a conquista da autonomia. Pelo contrário, produz conseqüências nefastas como a cooptação e a manipulação, considerando que a população não participa das discussões e, portanto, as deliberações não refletem os interesses do conjunto dos moradores. Por outro lado, o movimento de moradia também enfrenta uma série de dificuldades, conforme análises anteriores. Apesar de sua preocupação com a autonomia, fato que para o movimento justifica a sua atuação por fora do Estado, possui tanto a sua composição quanto as suas ações muito restritas (pelos motivos também já explicitados neste texto), o que levanta dúvidas quanto à sua autonomia

coletiva e quanto ao seu caráter de movimento social autêntico, nos moldes propostos por Souza (2002).

Este cenário desolador faz com que as reivindicações e lutas sejam canalizadas para o Conselho Municipal de Habitação Popular recém criado no plano municipal. Mesmo reconhecendo a importância deste Conselho e da sua composição paritária, o seu funcionamento e a sua autonomia ainda merecem atenção. Seja pela limitação das discussões às questões técnico-administrativas ou pela fragilidade da participação popular.

Fato é que o enfraquecimento dos movimentos, organizações e associações e sua prática fragmentada (“emparedada”) tem retardado a luta pela melhoria da qualidade de vida e o aumento da justiça social dos assentados e ocupantes.

As questões aqui colocadas objetivam apontar a necessidade de qualificar a participação popular, de modo que a pressão popular e a capacidade da sociedade civil sirvam não apenas para monitorar e fiscalizar o cumprimento das leis, mas, sobretudo, para alterá-las. Aí sim, nestas condições, estaremos diante da participação cidadã autônoma e da justiça social.

Conclusão

O estudo da produção sócio-espacial da habitação popular na cidade de Vitória da Conquista – BA, não foi tarefa das mais fáceis, exigiu um trabalho de campo exaustivo, tendo em vista a inexistência de informações sistematizadas sobre as áreas de assentamentos e ocupações existentes na cidade. As dificuldades foram muitas, a falta de mapeamento dessas áreas no conjunto da malha urbana demandou um levantamento rigoroso dos limites fronteirços, quase sempre, desconhecidos tanto pelo poder público, quanto pelos moradores.

As condições sociais, econômicas e espaciais específicas dessas áreas eram igualmente desconhecidas. Os dados disponíveis no IBGE ou no SNIU, agrupavam - as ao conjunto da cidade. Fato que mereceu um trabalho de campo específico com os moradores em cada área estudada. Por outro lado, as dificuldades enfrentadas proporcionaram momentos de descoberta e encantamento, inerentes à pesquisa científica.

Ressalta-se ainda que o conjunto de informações e análises apresentadas ao longo do texto, longe de pretenderem ser exclusivas ou constituírem em verdades indubitáveis, permite apresentar uma análise das relações estabelecidas entre o

planejamento e a gestão (realizados pelo Estado, pela sociedade civil e pelo capital) com a produção sócio-espacial da habitação popular, destinada à população sem nenhuma ou com renda mensal de até dois salários mínimos, na cidade de Vitória da Conquista – BA. Embora, ao longo da pesquisa, muitas outras possibilidades de análises apareceram, indicando a necessidade de futuras investigações.

A complexidade que envolve a relação entre o Estado, a sociedade civil e o capital com a produção da habitação popular, exigiu uma observação cuidadosa dos pressupostos teóricos e metodológicos aqui defendidos, fundamentais para clarificar as diferentes articulações e combinações desses sujeitos na produção da habitação popular e encontrar respostas para as questões que orientaram este trabalho.

Nesse sentido, por compreender que a produção da habitação popular não se realiza somente com as intervenções do Estado, foram também analisadas a participação da sociedade civil e do capital nesse processo.

As intervenções mais efetivas do Estado, desde o início da década de 1990, para a habitação destinada ao estrato de rendimentos acima mencionado, ocorrem quase que exclusivamente por meio da esfera municipal, com a criação do PMHP e, mais tarde, com a definição de uma política de habitação municipal através da Lei nº.1.186/03. Somente a partir de 2000 é que são observadas intervenções concretas das três esferas de governo a exemplo dos programas PSH, Pró-Município e Pró-Moradia, mas, ainda distantes de atender aos problemas do conjunto dos assentamentos e ocupações. Todavia, é justo reafirmar que esses problemas não são exclusivos da cidade de Vitória da Conquista. Como mostrado neste trabalho, em 2004, o SNIU estimou um déficit habitacional de 7,2 milhões, com mais de 10 milhões de domicílios com problemas de infra-estrutura, mostrando que a dívida social brasileira com a habitação popular é bastante significativa, especialmente com

a população de até três salários mínimos que corresponde a 92% do total do déficit habitacional brasileiro.

No plano municipal, a sociedade civil respondeu e ainda responde à demanda pela habitação popular com as ocupações urbanas em áreas públicas, destinadas pelo macro planejamento da cidade, sobretudo, às áreas verdes e institucionais dos loteamentos. Respondeu e responde ainda, com a auto-construção e com a pressão e reivindicação junto aos poderes públicos, pelo acesso aos equipamentos e serviços urbanos coletivos.

A especulação territorial e imobiliária praticada no conjunto da cidade e a realizada nos assentamentos e ocupações também contribuíram, respectivamente, para a expulsão da população de baixa renda para as áreas mais afastadas e dificultaram o acesso à moradia.

O exame da espacialidade das intervenções desses sujeitos nos leva a uma primeira constatação: todas contribuíram ao longo das décadas de 1980 e 1990, para o processo de segregação sócio-espacial da população estudada, em áreas situadas nos limites últimos da malha urbana, prevalecendo a concepção reducionista em que a habitação significa abrigo e, portanto, é negado o direito à cidade e ao urbano. O que reforça a tese de que a solução para o problema da habitação não está na produção capitalista de unidades residenciais.

A materialização da segregação sócio-espacial pode ser percebida, não apenas na localização dessas áreas, mas no nível das habitações, na desigualdade sócio-econômica e no nível de acessibilidade física e social aos equipamentos e serviços urbanos coletivos.

A segregação sócio-espacial em que os moradores estão submetidos aponta a necessidade de maior empenho do poder público e da sociedade civil na busca da

melhoria da qualidade de vida e do aumento de justiça social. A realidade obriga-nos a afirmar, por um lado, que a Política Municipal de Habitação Popular quase sempre tem gerado espaços segregados e mutilados dos equipamentos e serviços urbanos coletivos sendo, portanto, urgente a implementação de políticas para a correção dos desequilíbrios sócio-espaciais. Reconhece-se que muitas dessas políticas já estão previstas na Lei nº. 1.186/03, mas, aguardando que o planejamento caminhe efetivamente em sintonia com a gestão e sejam colocadas em prática.

A nosso ver, com esta lei, resultante dos debates realizados na 1^o. Conferência Municipal de Habitação Popular é redefinida a política de habitação com a criação do Fundo e Conselho municipais de habitação, dentre outros encaminhamentos, representando um marco na história de lutas pela moradia na cidade em pauta. A despeito do conjunto das precariedades enfrentadas nos assentamentos e ocupações, Vitória da Conquista é uma das poucas cidades brasileiras, de porte médio, que possui lei específica da habitação popular, com Fundo e Conselho constituídos. Não se tem conhecimento de nenhuma outra cidade de porte médio no Nordeste brasileiro nestas condições.

Apesar disso, a sociedade civil, precisa intensificar a luta pelo direito à moradia, superando o “emparedamento” e a fragmentação que aniquilam as associações, movimentos e organizações, para pensar a cidade em sua totalidade e entendendo que o direito à moradia não está isolado dos outros direitos como a saúde, educação, meio ambiente, entre outros e, portanto, há que se pensar numa luta conjunta com os movimentos sociais urbanos, tendo a autonomia como princípio orientador de suas ações. Esse tipo de comportamento fortalece os movimentos e a sua participação nos diferentes fóruns de debate e deliberação e, desse modo, será possível falar em democracia e participação cidadã.

Nesta direção, acredita-se na possibilidade de diminuição dos impactos da segregação sócio-espacial e na recuperação da autonomia da participação popular, pilares para a melhoria da qualidade de vida e o aumento da justiça social.

Parafraseando o poeta gaúcho Mario Quintana, também lembrado por Souza (2002, p. 186):

Se as coisas são inatingíveis
Ora..., não é motivo para
 não querê-las
Que tristes os caminhos
Se não fora a presença
 Distante das estrelas.

BRASIL. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 de set. 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Cadernos Midades Habitação. Disponível em: <www.cidades.gov.br> . Acesso em: 11 fev. 2005.

BONDUKI, Nabil. **Habitar São Paulo. Reflexões sobre a questão urbana**. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

_____. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 2. ed. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 1999 (Original de 1998).

BORJA, Jordi. **As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana**. In: FISCHER, Tânia (Org). **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

BOURDIN, Alain. **A questão local**. Tradução de Orlando dos Santos Reis. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

CADERNO PRUDENTINO DE GEOGRAFIA. **Geografia, movimentos sociais, natureza**. Presidente Prudente/SP: AGB – Seção Local, 1997.

CARDOSO, Adauto Lucio. **Política habitacional: a descentralização perversa**. In: CADERNOS IPPUR. **Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade**. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1986.

CARLOS, Ana F. A e LEMOS, Amália I. G. (orgs). **Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2003.

CARLOS, Ana F. A. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2004.

_____. **Espaço-tempo na metrópole**. São Paulo: Contexto, 2001.

CASTRO, I. E. de.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R.L.(Orgs). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CAVALCANTI, Lana de S. (org) **Geografia da cidade**. Goiânia: Editora Alternativa, 2001.

CARVALHO, Alex Moreira et al. **Aprendendo metodologia científica**. São Paulo: O nome da Rosa Editora LTDA, 2000.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

CORRÊA, R. L. **Região e organização espacial**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1987.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Espaço urbano**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1993.

_____. **Espaço um conceito-chave da geografia**. In: CASTRO, I. E. de.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R.L.(Orgs). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

ENGELS, Friedrich. **O problema da habitação**. Tradução Antonio Pescada. São Paulo: Estampa, (s.d). Original de 1887.

ESTEVES, João P. **Espaço público e democracia: comunicação, processo de sentido e identidade social**. São Leopoldo/RS: Unisinos, 2003.

FARAH, Marta F. S. **Processo de trabalho na construção habitacional: tradição e mudança**. São Paulo: ANNABLUME, 1996.

FISCHER, Tânia (Org). **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

_____. **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

FERRAZ, Ana Emília de Q. **O urbano em construção. Vitória da Conquista: um retrato de duas décadas.** Vitória da Conquista: Edições UESB, 2001.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil. 2004.** Disponível em <www.fjp.gov.br> . Acesso em 23 de fev.2005.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade.** São Paulo: UNESP, 1991.

GOMES, Paulo César C. **A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e luta pela moradia.** São Paulo: Loyola, 1991.

_____. **História dos movimentos e lutas sociais. A constituição da cidadania dos brasileiros.** 2. ed. São Paulo: Loyola, 2001.

_____. **Os conselhos municipais e a gestão urbana.** In: SANTOS Júnior, Orlando A. dos, RIBEIRO, Luiz César de Q e AZEVEDO, Sérgio de. (Orgs). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano.** 2. ed. São Paulo: Edusp, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade.** v. 2, Tradução Flávio Beno Siebeneichler, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **Mudança estrutural na esfera pública: investigações quanto à categoria da sociedade burguesa.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX.** São Paulo: Editora Perspectiva, 1995 (original de 1988).

HARVEY, David. **Condição pós-moderna.** São Paulo: Loyola, 1993.

_____. **A justiça social e a cidade.** Tradução Armando Corrêa da Silva, São Paulo: Hucitec, 1980.

IANNI, Octávio. **A era do globalismo.** 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

IKUTA, Fernanda K. **A Questão da moradia para além de quatro paredes: uma reflexão sobre a fragmentação dos momentos sociais da produção e da reprodução em Presidente Prudente/SP.** Presidente Prudente/SP, 2003. Dissertação de Mestrado, na Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciência e Tecnologia, 2003.

_____. **A luta pela moradia e o mundo do trabalho: unificando o “caracol e sua concha”.** Disponível em: <www2.prudente.unesp.br/ceget/pegada/peg4n2.htm>. Acesso em 28 set. 2005.

_____. **Fragmentação/alienação do trabalho: em questão os momentos (des)articulados da produção e reprodução.** Disponível em: <www2.prudente.unesp.br/ceget/pegada/peg11n3.htm>. Acesso em 28 set. 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censos demográficos do Brasil – Bahia, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000.**

IPEA. **Planejamento e políticas públicas.** Brasília: IPEA, 1996.

JACOBI, Pedro. **Movimentos sociais e políticas públicas: demandas por saneamento básico e saúde.** São Paulo: Cortez, 1989.

LAGE, Creuza S. **Refletindo sobre o projeto de pesquisa em geografia.** GEOTEXTOS Série Didática nº. 1. Salvador, Mestrado em Geografia, 2002.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica.** 5.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LEFÈBVRE, Henri. **Espacio y política.** Barcelona, Ediciones Península (original em francês de 1973).

_____. **O Direito à Cidade.** 2. ed. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

_____. **A revolução urbana.** Tradução Sérgio Martins. Revisão Margarida Maria de Andrade. Belo Horizonte, MG: UFMG, 2002.

LIMA, Maria do Céu. **Do território desejado ao lugar possível: cidade, luta e apropriação.** São Paulo, 1997. Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, 1997.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana.** 2. ed. Tradução Estela dos Santos Abreu. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MARICATO, Ermínia (Org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.

_____. **Contradições e avanços na habitat II.** In: SOUZA, Ângela G. (org) **Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90.** Salvador: UFBA, 1997.

_____. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana.** 2. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001.

_____. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil.** In: ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos & MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MARTIN, Jean-Yves. **A geograficidade dos movimentos socioespaciais.** In: CADERNO PRUDENTINO DE GEOGRAFIA. **Geografia, movimentos sociais, natureza.** Presidente Prudente/SP: AGB – Seção Local, 1997.

MEKSENAS, Paulo. **Cidadania, poder e comunicação.** São Paulo: Cortez, 2002.

MÉZÁROS, István. **Para além do capital.** Tradução César Castanheira e Sérgio Lessa, São Paulo: Boitempo/Unicamp, 2002.

MORAES, Antônio Carlos R, e COSTA, Wanderley M. da. **A valorização do espaço.** 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

MOREIRA, Ruy. **O que é Geografia?** 7. ed. São Paulo: Brasiliense S.A., 1988.

_____. **O discurso do avesso.** Rio de Janeiro: Dois pontos, 1987.

_____. **Repensando a geografia.** In: SANTOS, Milton. (Org). **Novos Rumos da geografia brasileira.** 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **O círculo e a espiral. A crise paradigmática do mundo moderno.** Rio de Janeiro: Obra aberta, 1993.

MULLER, Pierre. **As políticas públicas.** 3. ed. Corrigida. Tradução Urânia Sampaio. Revisão Renato Leone M. Leda. Paris: Presses Universitaires de France, 1998.

PASSOS, Sinval A. **Vitória da Conquista: cidade e região.** Dissertação (Mestrado em Geografia), Recife, 1985.

POCHMANN, Marcio (org). **Outra cidade é possível: alternativas de inclusão em São Paulo.** São Paulo: Cortez, 2003.

PONTES, Beatriz M. S. **Em busca de uma nova política de desenvolvimento intra-urbano para o povo brasileiro.** In: SILVA, Borzacchiello da S; COSTA, Maria Clélia L; DANTAS, Eustógio W. C. **A cidade e o urbano.** Fortaleza: Edições UFC, 1997.

PRÉTECEILLE, Edmond. **Cidades globais e segmentação social.** In: RIBEIRO, L C. de Q.; SANTOS, JÚNIOR, Orlando A. dos. (Orgs). **Globalização, fragmentação e reforma urbana.** 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

PROJETO moradia. Instituto Cidadania, 2000.

PROJETO DO PLANO DIRETOR URBANO (PDU), vol. I, Vitória da Conquista - BA, 2004.

RAMOS, Maria Helena R. (org). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas.** Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

RAMOS, Maria Helena R. **Políticas urbanas, conselhos locais e segregação socioespacial.** In: RAMOS, Maria Helena R. (org) **Metamorfoses sociais e políticas urbanas.** Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

RAMOS, Maria Helena R. e SÀ, Maria Elvira Rocha. **Avaliação da política de habitação popular segundo critérios de eficácia societal**. In: RAMOS, Maria Helena R. (org) **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

REA, Louis M. e PARKER, Richard. **Metodologia da pesquisa**. São Paulo: Pioneira, 2000.

REVISTA CIDADES. Presidente Prudente/SP: Grupo de estudos urbanos – GEU. Vol. 1, n. 1, 2004.

REVISTA CIDADES. Presidente Prudente/SP: Grupo de estudos urbanos – GEU. Vol. 1, n. 2, 2004.

REVISTA CIDADES. Presidente Prudente/SP: Grupo de estudos urbanos – GEU. Vol. 2, n. 3, 2005.

RIBEIRO, L C. de Q.; SANTOS, JÚNIOR, Orlando A. dos. (Orgs). **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RIBEIRO, Luiz César de Q. e CARDOSO, Adauto Lucio (orgs). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

RODRIGUES, Arlete M. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: Contexto, 1988.

ROLNIK, Raquel. **O planejamento urbano nos anos 90: Novas perspectivas para velhos temas**. In: RIBEIRO, L C. de Q.; SANTOS, JÚNIOR, Orlando A. dos. (Orgs). **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

SANTANA E. G. P., SANTANA, W. G. P. **A conquista da cidadania: um estudo de caso do projeto “Conquista Criança”**. In: VIII Colóquio Internacional sobre Poder Local. Salvador: UFBA, Escola de Administração, NPGA, NEPOL, 1999.

SANTOS, B. DE S. (Org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova**. 2. ed. São Paulo: HUCITEC, 1980.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado**. 2. ed. São Paulo: HUCITEC, 1991.

_____. **A natureza do espaço**. São Paulo: HUCITEC, 1996.

_____. **Espaço e método**. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1997.

SANTOS, Vitória Carme C. **As novas formas de moradia e a produção sócio-espacial na cidade de Vitória da Conquista – BA**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1999. (Dissertação de Mestrado).

SILVA, Ademir A. de. **Política social e cooperativas habitacionais**. São Paulo: Cortez, 1992.

SILVA, Ana Amélia de. **Dimensões da interlocução pública: cidade, movimentos sociais e direitos**. In: 17º. Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG: Anais, 1993.

SILVA, Ana Amélia de. (Org). **Moradia e Cidadania: um debate em movimento**. São Paulo: Publicações Pólis, nº. 20, 1994.

SILVA, Borzacchiello da S; COSTA, Maria Clélia L; DANTAS, Eustógio W. C. **A cidade e o urbano**. Fortaleza: Edições UFC, 1997.

SISTEMA NACIONAL DE INDICADORES URBANOS (SNIU) Software © 2002 ESM Consultoria Versão 1.05.

SOJA, Edward W. **Geografias Pós-Modernas: A reafirmação do espaço na teoria social crítica**. 3. ed. Tradução Vera Ribeiro. Revisão Bertha Becker e Lia Osório. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

SOUZA, Ângela G. (org) **Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90**. Salvador: UFBA, 1997.

SOUZA, Ângela G. **Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX**. Salvador: EDUFBA, 2000.

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

_____. **ABC do desenvolvimento urbano.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SUERDIECK, Flávia S. R. e MAGALHÃES, Daniel S de. **Padrão habitacional e infra-estrutura básica na Bahia dos anos 1990.** In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Panorama social da Bahia nos anos 1990. Salvador: SEI, 2003, pp. 123-1159.

VALLADARES, Lícia do P. (org) **A habitação em questão.** Rio de Janeiro: ZAHAR, 1980.

VASCONCELOS, Pedro de A.; SILVA, Sylvio B. de M. **Novos estudos de geografia urbana brasileira.** Salvador: UFBA, 1999.

VASCONCELOS, Pedro de A. **Dois séculos de pensamento sobre a cidade.** Ilhéus: Editus, 1999.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** 2 ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

VITÓRIA DA CONQUISTA (Município). **Lei nº. 118 de 22 de dezembro de 1976.** Dispõe sobre o Plano Diretor de Vitória da Conquista. Vitória da Conquista, BA, 1991. Mimeografado.

VITÓRIA DA CONQUISTA (Município). **Lei nº. 570 de 29 de maio de 1991.** Cria programa e fundo municipal de habitação popular e dá outras providências. Vitória da Conquista, BA, 1991. Mimeografado.

VITÓRIA DA CONQUISTA (Município). **Lei nº. 1.186 de 18 de novembro de 2003.** Institui a política municipal de habitação popular, com base nas disposições da Constituição federal, da Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 e da Lei Orgânica do município. Vitória da Conquista, BA, 2003. Mimeografado.

VITÓRIA DA CONQUISTA (Município). **Programa municipal de regularização fundiária.** Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Coordenação de Habitação Popular. Vitória da Conquista, BA, 2004. Mimeografado.

VITÓRIA DA CONQUISTA (Município). **Regimento Interno do Conselho Municipal de Habitação Popular**, de 25 de maio de 2004. Vitória da Conquista, BA, 2004. Mimeografado.

VITÓRIA DA CONQUISTA (Município). **Atas das Sessões Ordinárias, Extraordinárias e Especiais da Câmara de Vereadores**, de 1990 a 2003.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)