

Seminário da Região Norte e Maranhão: síntese das contribuições

1. Principais questões abordadas

1.1. Necessidades habitacionais

Tipos de Precariedades

- O principal problema é a falta infra-estrutura (principalmente saneamento) nas diferentes ocupações urbanas e rurais da região norte.
- Diferentes questões estão implícitas na demanda habitacional: remoção de ocupações irregulares e em situação de risco, reurbanização de assentamentos irregulares, localização de emprego como fator a ser levado em conta pela produção habitacional, a questão do meio ambiente como parceria e capaz de manter o modo de vida ribeirinho.
- As políticas nacionais não são pensadas para os pequenos municípios, mas essa é a realidade da Região Norte.

RURAL

- Em muitas cidades onde ocorrem mudanças na produção agrária, os núcleos de moradia existentes transformam-se, na maioria das vezes, agregando novas pessoas e intensificando a demanda habitacional. Assentamentos que eram agrários e com o tempo se urbanizaram continuam sem equipamentos e infra-estrutura adequados.
- A Região Norte apresenta diferenciação entre rural e urbano muito intensa, que precisa ser estudada e melhor caracterizada. Por exemplo: população ribeirinha é considerada como parte do universo da população rural.
- Não há articulação entre Ministério das Cidades e INCRA quanto aos problemas habitacionais população rural.
- Na área rural há grande extensão de terra com baixa densidade populacional, mesmo assim falta lugar para moradias populares.

OCUPAÇÃO RIBEIRINHA E PALAFITAS

- Revisão da questão da habitação em madeira. Esta tipologia não é necessariamente déficit e deve ser considerada como possibilidade de financiamento. Palafitas não são necessariamente um problema. Há que se pensar em tipologias diversificadas. Pensar concepção de moradia na Amazônia ligada à cultura e relacionada às cidades à margem de rios.
- É preciso diferenciar a palafita urbana, que é densa tem problemas de infraestrutura, da palafita rural, e de pequenos municípios, que não apresentam alta densidade e estão relacionadas com o modo de vida da população local.
- Uma significativa parte das moradias em palafitas (as urbanas, na maioria) precisa se adequar à salubridade, demandada pela falta de saneamento básico e infraestrutura.
- Modo de vida ribeirinho não é respeitado pelas políticas de desenvolvimento e de habitação. Programas Habitacionais não contemplam a diferenciação regional do Norte, produzindo os mesmos modelos de moradias produzidos no Sul e Sudeste do país, aterrando os mangues, substituindo as palafitas - quando nem sempre estas são um problema – por casas em conjuntos habitacionais isolados.
- As especificidades das palafitas da região norte devem ser consideradas na diferenciação em relação às palafitas da região nordeste
- Amazônia tem conflito entre Lei Federal de proteção ambiental e ocupações ribeirinhas.

Conflitos

- A política de habitação que transfere a população das áreas de várzea para áreas secas gera dificuldade de permanência da população no local, que foi afastado do seu modo de vida ribeirinho.

- Falta assistência social para população os conjuntos habitacionais construídos.
- Ocorrem ocupações irregulares em torno de conjuntos habitacionais, aumentando precariedade da região.
- A valorização devido a melhoria da área do conjunto habitacional, com elevação dos preços dos serviços e das unidades, acaba expulsando a população. Nestes casos, ou o proprietário da unidade vende seu imóvel para captar a valorização, ou estas famílias não conseguem arcar com este novo padrão de vida, e voltam para suas antigas moradias precárias.
- Em muitas áreas de várzea (baixadas), ocorre expulsão da população ribeirinha, devido à valorização destas localizações para produção do mercado, geralmente destinada à renda alta.
- Existem conflitos em relação às soluções abrangentes que a maioria dos planos nacionais e estaduais propõe, onde as soluções habitacionais são pensadas em massa, adotando padrões de produção em larga escala, e em relação à produção dos municípios, muitas vezes caracterizadas por pequenas produções, mas que respeitam o modo de vida local.
- Programa habitacional descolado da realidade: critérios de linhas de financiamento não atendem a uma parcela da população (mais que 3 sm.)
- Falta de controle da população que se inscreve na lista de demanda dos programas habitacionais. Em alguns casos, as pessoas inscritas são proprietárias de imóveis e/ou terrenos.
- Faltam critérios de remanejamento da população de ocupações irregulares, nos programas habitacionais.
- Mercado imobiliário produz moradia para pequena parcela da população, atendendo somente as classes média-alta e alta. Além disto, o padrão utilizado por estas construtoras, intensifica a segregação espacial e social, aumentando ainda mais o contraste na disputa pelo direito a terra. O mercado neste sentido tornou-se tão restrito, que não atende mais a faixa

da classe média-baixa e média, contribuindo para o aumento de ocupações irregulares por este segmento de renda.

- É marcante a correlação de forças existentes na maioria dos municípios da Região Norte (e até mesmo do país): legislação urbanística x mercado imobiliário x demanda habitacional e de melhores condições de vida
- Pensar instrumentos para que a demanda habitacional não seja responsabilidade só do governo, mas também das empresas que modificam a dinâmica urbana das cidades onde se instalam. Por exemplo: implantação de grandes projetos por empresas privadas no sul do Pará, gerando intensa migração, mas o ônus da urbanização é só do Estado.
- Necessidade de efetivação da aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Em Belém há mais de 200 assentamentos que têm possibilidade de aplicação da usucapião. Neste sentido, a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade depende do aprimoramento da estrutura do poder judiciário.

Questão fundiária

- Falta de titulação da propriedade da terra gera diversos impactos na questão habitacional: dificulta o processo de regularização fundiária dos assentamentos existentes; contribui para aumento da irregularidade das ocupações; dificulta a execução de programas habitacionais, que muitas vezes não possuem recursos para resolver a titulação da propriedade.
- A falta de títulos de propriedade impossibilita financiamento, nos moldes atuais, por programas habitacionais. A maioria destes, não aceita contrato de concessão de terra.
- No Pará há uma indefinição de quem possui a propriedade da área rural.
- Burocratização: a inadimplência das prefeituras e cooperativas gera dificuldade de obtenção do título de propriedade e acarreta demora no processo.

- Amapá: não há política habitacional e tem um sistema cartorial defasado e custoso. Destaque para a especificidade de Roraima e Amapá – dominialidade da terra é da União e Estados.
- O avanço da urbanização geralmente acontece através da distribuição de terrenos, especulação imobiliária e grilagem. Isto contribui para o desenvolvimento de uma periferia precária, além de dificultar o acesso a terra por programas de produção habitacional.
- Um ponto que mostra a divergência na questão fundiária dos municípios é a falta de fiscalização dos casos de grilagem., Em compensação, há uma intensa fiscalização das invasões e ocupações irregulares.

1. 2. Produção habitacional

Tecnologias construtivas e materiais

- Uso de materiais inadequados na construção da moradia (estatal e autoconstrução). A utilização de materiais tais como o cimento e blocos de alvenaria, muitas vezes se torna inviável devido ao elevado custo (dificuldade no transporte e baixa diversidade). Além disto, é necessário ressaltar a incompatibilidade desta tipologia habitacional com o modo de vida ribeirinho, o qual utiliza madeira para solucionar questões térmicas e de impacto com o meio ambiente (cimento x madeira).
- Falta qualidade técnica na construção habitacional. É necessário reunir recursos estatais para possibilitar a utilização de novas técnicas e materiais.
- Elevado custo de materiais construtivos, que muitas vezes não condizem com as tecnologias construtivas mais adequadas a região. Levantamento regional apresentando o custo do saco de cimento por região:

LOCAL	CUSTO do saco de cimento
Belém – PA	Entre R\$ 28 e R\$ 30

Região sul do Pará	Entre R\$ 30 e R\$ 40
Macapá – AP	Aproximadamente R\$ 40
Região de fronteira do Amapá	Aproximadamente R\$ 35
Boa Vista – RR	Entre R\$ 28 e R\$ 30

- A utilização de materiais tradicionais (por exemplo: madeira) contribui para inúmeras questões de processo e manutenção da população beneficiada: as técnicas construtivas são de conhecimento da população local, isto pode baratear a mão de obra; o uso destes materiais também promove uma boa qualidade térmica para os moradores, além de respeitar o meio ambiente onde estão inseridos.
- É preciso pensar outras formas de construção como bioarquitetura, alternativas para abastecimento, esgotamento sanitário, sobretudo em áreas ribeirinhas.
- Habitação das populações rural e ribeirinha tem materiais e técnicas construtivas muito diferenciadas. Ribeirinhos trabalham com troncos de açaí e palmeira (alta durabilidade da construção).

Tipologias e qualidade construtiva

- Mais do que definir padrões mínimos de dimensão habitacional, o ideal é se trabalhar dentro das especificidades de cada região.
- Questões culturais e sociais de cada região devem ser embutidas na tipologia habitacional dos programas estatais. Por exemplo: a previsão de quintal, horizontalidade da edificação, anseios pessoais e familiares.
- As exigências de dimensões máximas das unidades produzidas pelos programas são muito baixas.
- Evitar que o barateamento das unidades seja feito às custas do rebaixamento da qualidade construtiva e de materiais.

- Necessidade do enfrentamento do embate: qualidade x quantidade na produção habitacional.
- Inserção das questões dos deficientes físicos e dos idosos deve ter espaço na política de produção habitacional da região.

Experiências Relatadas

- Uma parcela da população ribeirinha do Pará, aproximadamente 80 mil pescadores, vive em casas de madeira. A população quer moradia digna, mas esta moradia pode ser de madeira.
- Amapá está ainda engatinhando na parte de produção habitacional. São 16 municípios, prefeituras altamente dependentes do Estado. A primeira produção com convênio com a CEF foi PSH, em uma área complexa - orla do rio, houve remoção depois de enchente, mas muitos venderam a casa e voltaram para lá. Foi feito o conjunto, mas não equipamentos.
- INCRA está produzindo unidades habitacionais sem banheiro e com baixa qualidade construtiva. Nos programas desenvolvidos faltam critérios e não há participação popular.
- Em Ilha Grande (Portel – PA) , promessa de construção de casas, pela promessa de custo de R\$ 5 mil, e 45 m² de área construída. Depois a dimensão da casa passou para 38 m² e o custo aumentou em R\$ 2 mil para ter banheiro interno. INCRA juntou-se à prefeitura, mas tirou-se a associação externa que participava. A população não teve espaço para discutir a tipologia
- Unidade com aproximadamente 35 m², em Belém, pelo Crédito Solidário, não sai por menos de R\$ 20 mil.
- No Amazonas há conflito quanto à área mínima da unidade habitacional: O PAR coloca como mínimo 38m², enquanto Plano Diretor propõem faixa entre 28 m² e 32 m².
- Crédito Solidário tem limite de valor. Por exemplo, em regiões metropolitanas o limite é de R\$ 24 mil, em cidades com entre 20 mil e 50

mil habitantes, cai pra R\$ 12 mil. A tipologia já começa a ser definida no limite do custo – os próprios parâmetros normativos, somados às realidades regionais de custo impedem o usufruto de qualidade na produção habitacional.

- Muitos Planos Diretores vêem a população ribeirinha como um problema ambiental a ser removido de suas áreas de baixada. Isto reflete no modelo de produção habitacional produzido, que na maioria das vezes expulsa esta população para áreas longínquas e desprovidas de infra-estrutura e equipamentos, além de reprimir a cultura de vida e sobrevivência desta população.
- Programa de Cheque Moradia feito pela COHAB no Pará foi interessante (menos desvios e redução dos custos da moradia).

Demandas relacionadas à produção

- A burocratização dos processos de produção habitacional é o maior problema a ser enfrentado. As exigências nas questões fundiárias, de financiamento, de recursos, de soluções técnicas precisam ser efetivamente resolvidas com articulação entre órgãos municipais e agentes da Caixa Econômica Federal.
- Cartórios deveriam diminuir taxas para a produção de Habitação de Interesse Social, porém eles obedecem a regras do próprio governo.
- Programa crédito solidário é bom, mas possui muitas deficiências – intensa burocratização, demora na produção. Além disto, transfere demanda habitacional para entidades que não tem condições de resolver tais questões.
- Parâmetros de intervenção podem ser baseados no IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), IQV (Índice de Qualidade de Vida) e outros dados relevantes (por exemplo, a logística e custo de material de construção).

- Aceitação do modo de vida da população ribeirinha e quilombolas, com produção que considere as relações sociais, econômicas e ambientais destas pessoas.

1.3. Fontes de recursos e Subsídios

- Cheque moradia é concedido de forma aleatória. Faltam critérios para distribuição desse recurso.
- A falta de agilidade para acesso aos recursos traz a necessidade de racionalizar o processo de produção de acordo com as especificidades da região, além da inserção das questões regionais específicas na elaboração dos programas e políticas habitacionais.
- Os subsídios existentes hoje não levam em conta a realidade das regiões a que se destinam. No Pará, por exemplo, a Resolução 460 prevê recurso de R\$ 7 mil (para município pequeno), o que permite construir uma casa de 25 m², sem infra-estrutura. Se o Estado entra na parceria, é possível construir casas de 35 m².
- Municípios do Amapá tem alta dependência de recursos vindos do Estado e da União.
- Demanda de recursos para habitação rural: falta de articulação de recursos e entraves com exigências para concessão (por exemplo, a exigência de infra-estrutura para investimento em habitação rural isolada).
- Necessidade de analisar o déficit habitacional também como inadequação da moradia existente, além da demanda por novas unidades. Historicamente tem se priorizado mais a construção da unidade nova do que o atendimento da inadequação.
- Contestação do monopólio da Caixa Econômica Federal na atuação do financiamento dos programas habitacionais.
- Falta de definição de critérios de repasse de recursos estatais para os programas habitacionais.

- Critérios de distribuição de recursos de subsídio do FGTS não são regionalizados, sendo que os estados do Centro-Sul acabam por ter acesso a maior parte dos recursos.

Falta de recurso das prefeituras

- Prefeituras da Região Norte têm no máximo 15% do orçamento destinado para investimento na produção habitacional. As baixas fontes de recurso impedem o aprimoramento das políticas habitacionais efetivas.
- Maioria das Prefeituras da Região Norte não conta com receita própria. Não há recursos do IPTU, pois Prefeituras não contam com cadastro imobiliário. Para que os municípios tenham fontes de recursos na área habitacional atualmente é necessária à participação dos Governos de Estado e da União.
- Os limites de financiamento também devem variar de acordo com as especificidades regionais (tipologia mínima, necessidade de saneamento, equipamentos e outros).

Impacto urbano e grandes projetos

- Falta captação de contrapartida dos grandes projetos instalados nos municípios, principalmente os pequenos. Por exemplo, a instalação de projetos da Vale do Rio Doce, que provavelmente atrairá grandes contingentes populacionais, sem a previsão de infra-estrutura adequada.
- Falta compatibilidade entre municípios contemplados com recursos do PAC de urbanização de favelas (somente aqueles com mais de 150 mil habitantes) e aqueles que contemplados por grandes projetos (que não tem o número de habitantes como condicionante para o recebimento de recursos), mas que terão problemas ocasionados pela migração e falta de infra-estrutura.

1.4. Arranjos institucionais e gestão da política habitacional

Sobre gestão e arranjos institucionais

ENTRE SETORES

- Em muitos municípios não há relação entre Planos de Habitação (nas diversas escalas de atuação – federal, estadual e municipal), com as diretrizes e programas desenvolvidos pelos Planos Diretores.
- Falta transversalidade entre programas e ações do Ministério das Cidades. Por exemplo, questões de prazo da elaboração dos planos diretores impedem a construção mais significativa de uma política condizente com as demandas urbanas. Além disto, o monitoramento da implementação dos planos diretores deve possuir mecanismos nas esferas municipais, estaduais e federais. O cumprimento de certos prazos é respeitado somente para não perder recursos.
- O MCidades agora está se aproximando dos estados na articulação da política urbana. Os recursos dos governos federal, estadual e municipal precisam ser articulados e indicados.
- Faltam parcerias com entidades que promovam o conhecimento de soluções técnicas para Região Norte (os materiais utilizados são os mesmos que da Região Sul). Não existem arranjos entre universidades e escolas de governo com o poder público para ampliar o conhecimento e a prática de novas técnicas e programas. Além disto não há contato entre universidades e produção ribeirinha.

CONCEITOS E PROGRAMAS

- Caixa Econômica Federal deveria ter divisão técnica específica para tratar das questões de habitação social.
- Ministério das cidades precisa elaborar planos de acordo com especificidades da Região Norte e Nordeste (pequenos municípios). O critério de divisão de cidades com até 20.000 habitantes não condiz com

realidade do norte, onde são esses municípios que mais precisam de recurso e capacitação técnica.

- Grande parte das terras da Amazônia são da União e têm um processo demorado de transferência para o município. Instrução Normativa que exige a garantia da posse do terreno para o acesso aos programas tem que ser flexibilizada para a Região Norte.

CAPACIDADE DE OPERAÇÃO

- Falta capacidade operacional para Poder Público (Prefeituras Municipais), Movimentos Sociais e Cooperativas trabalharem efetivamente. Além disto, há desqualificação técnica dos agentes destas entidades.
- Os municípios da Região Norte ainda são muito dependentes do governo federal e estadual. A baixa capacidade de gerenciamento e obtenção de recurso impede os municípios de arcarem com os problemas urbanos e habitacionais sozinhos.
- Dificuldade por falta de equipamentos e corpo técnico (em quantidade e qualidade), para desenvolver projetos urbanos e habitacionais (principalmente níveis estaduais e municipais).
- Pará possui programa de capacitação técnica (Escolas de Governo), para os pequenos municípios. Isto ajuda na capacitação das assistências técnicas e nos agentes do poder público.
- Precariedade da estrutura estatal dificulta o acesso a recursos. Falta de preparo de equipes municipais. São poucos municípios com Secretarias responsáveis pelas questões urbanas. Como avançar no enfrentamento do déficit, se os municípios que são os responsáveis pela efetivação da política de habitação estão desmontados? É necessária a criação de modelos de gestão e de assistência técnica para assessorar os municípios. É necessário vincular o conselho e o fundo de habitação ao conselho da cidade, para não ficar criando diversas estruturas segmentadas.

- Ainda permanece a cultura das relações familiares no serviço público – é preciso instituir concurso públicos. Além disto, há uma grande dificuldade de manter o corpo técnico na prefeitura – incentivo a criação de programa de residência técnica (período de 2 anos de experiência para técnicos da área).
- Falta de corpo técnico para investir e gerir a verba da Caixa Econômica Federal.
- Falta sistema de dados (quantificados e espacializados) e capacitação de agentes técnicos e sociais para trabalhar com estes sistemas (principalmente o georreferenciamento).
- Falta de capacidade institucional dos municípios para cumprir prazos da adesão ao SNHIS.
- Adiamento dos prazos para cumprimentos das exigências da adesão ao SNHIS desestimulou os entes federativos que cumpriram as exigências.

Sobre conselhos, fundos e processos participativos

- A criação dos conselhos e fundos pelos municípios é insipiente ainda, eles não operam tão bem quanto deveriam; falta preparação e entendimento dos instrumentos; e faltam critérios na atuação dos conselhos (jogo de interesses).
- Há questões de representatividade nos conselhos. Alguns conselheiros eleitos não representam quem deveriam e se distanciam da base . Ainda é necessário discutir na constituição dos conselhos a paridade dentro da paridade. No controle social há uma estratificação que precisa ser resolvida.
- A participação social na região norte ainda é muito baixa, é um processo que está se iniciando. O processo de elaboração dos Planos Diretores, que na maioria dos municípios, foi realizado sem participação popular. Há também a falta de participação e capacitação da sociedade civil nos

seminários. A promoção da participação é vista ainda com certa indiferença e resistência.

- Necessidade de fortalecimento dos canais de participação popular no desenvolvimento de políticas urbanas e no entendimento das especificidades regionais.
- Falta de participação popular no desenvolvimento da política habitacional e na produção das moradias.

2. Recomendações e propostas para o PlanHab

Necessidades habitacionais

- Política habitacional deve estar atrelada à reforma agrária, a fim de resolver as futuras demandas habitacionais da população rural.
- Políticas Habitacionais devem ser pensadas junto com as questões de regularização fundiária, urbanização de assentamentos precários, remoção de áreas de risco, carência de infra-estrutura e localização de empregos. Neste sentido, há a necessidade da variedade de soluções do saneamento básico para as diferentes formas de ocupação de várzea. É essencial a proximidade com pólos de serviços e emprego, para a manutenção da população nas áreas dos empreendimentos habitacionais.
- A questão da fundiária deve ser embutida no plano – existem muitos latifundiários na Região Norte.
- É preciso enfrentar a lógica dos cartórios (altas taxas) e as especificidades da titulação da terra em cada estado e município.

Produção habitacional

- Mais do que definir padrões mínimos das unidades habitacionais, o ideal é se trabalhar dentro das especificidades de cada região. A questão do período de chuvas deve entrar como conceito no desenvolvimento de novas tipologias habitacionais.

- Diversificação dos materiais utilizados nas soluções construtivas. Aceitação das técnicas empregadas pela população para a produção subsidiada.
- Necessidade de acompanhamento de assessorias técnicas, cooperativas na realização de programas habitacionais. Um exemplo de qualificação técnica e operativa seria através da criação de sistema de dados mapeados e atualizados para utilização dos municípios no desenvolvimento das políticas habitacionais e urbanas.

Fontes de recursos e subsídios

- Para diminuir a disparidade entre regiões e a destinação de recursos para as mesmas, proposta de definição de índice que caracterize as regiões, e que contribuam com respostas efetivas a cada regionalidade específica.
- Proposta de concessão de subsídios para o empresário da Região Norte que invista em habitação. Aumento das parcerias público-privado.
- Proposta de que para a habitação isolada a solução de atendimento da unidade habitacional não exija a infra-estrutura.
- Flexibilizar a restrição de crédito para cumprir exigências na concessão de financiamento e arrendamento.
- Utilizar os recursos dos fundos de pensão, previdenciário ou de parte do PIS/Cofins como fontes de subsídio e proposta de utilização da dívida residual de cada contrato do FGTS como recurso para habitação.
- Possibilidade de utilizar recurso do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO para habitação, pois parte do recurso não é aplicado pelas Prefeituras.
- Possibilidade de criação de taxas e impostos como fontes de recursos para habitação: imposto predial, taxa de lixo, aplicação de instrumentos do Estatuto das Cidades.

- Possibilidade de cobrar imposto predial nos Estados onde não é possível cobrar imposto territorial pela falta de titulação da terra, como em Roraima, por exemplo.
- Pela escassez de recursos, não se deve abrir mão da contribuição da família. Para tanto, necessário escalonar as necessidades de atendimento. Nesse sentido, tratar as faixas de renda entre 0 a 3 salários mínimos de forma mais detalhada e com soluções mais específicas para cada segmento.
- Promoção da sustentabilidade da política habitacional por meio do retorno do subsídio concedido à família, conforme a capacidade de pagamento, de forma a promover uma nova cultura política.
- Concessão de subsídios deve seguir critérios únicos para todos os programas, independente da fonte de recurso.
- No sentido de captar a contrapartida da implantação de grandes projetos, proposta de utilização de parte dos *royalties* dos empreendimentos para infra-estrutura urbana.

Arranjos institucionais

- Na questão fundiária de titulação da terra, proposta de adoção de declaração do Prefeito e da União de que a terra será regularizada como garantia de acesso aos recursos habitacionais.
- Aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade depende do aprimoramento da estrutura do poder judiciário.
- O PlanHab deve prever investimentos na formação de parcerias com instituições de pesquisa e universidades. Isto contribuiria na elaboração de novas idéias e soluções nas tipologias habitacionais mais adequadas.
- Para o PlanHab, é interessante subdividir a Região Norte em sub-regiões, entendendo melhor assim as especificidades e semelhanças.

- É necessário a criação de modelos de gestão e de assistência técnica e investimentos na capacitação das instituições do poder público, para assessorar os municípios
- Para ajudar municípios a melhorar capacidade institucional, proposta de articular fundos e conselhos em caráter regional, com apoio dos Governos de Estado.
- Recursos do FNHIS: articular as intervenções de estados e municípios na seleção das propostas. Criar mecanismos para que estados e municípios articulem as áreas a serem objetos de intervenção.
- Aumento do espaço para interlocução com os movimentos populares, seja nas administrações públicas, seja nas reuniões do PlanHab.
- É necessário aumento das diferentes formas de participação popular na elaboração dos programas habitacionais nas três esferas da administração pública (federal, estadual e municipal).
- Maior força aos conselhos municipais, que podem ser deliberativos, gestores dos recursos e devem participar dos seminários do PlanHab.