

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL EaD-
UAB**

Maria Rita Ferreira Soares

**POLÍTICAS PÚBLICAS EM HABITAÇÃO COMO FERRAMENTA PARA
CONSTRUÇÃO DA CIDADE E DA CIDADANIA – O CASO DO MUNICÍPIO
DE NOVO HAMBURGO - RS**

PORTO ALEGRE
2012

Maria Rita Ferreira Soares

POLÍTICAS PÚBLICAS EM HABITAÇÃO COMO FERRAMENTA PARA
CONSTRUÇÃO DA CIDADE E DA CIDADANIA – O CASO DO MUNICÍPIO DE
NOVO HAMBURGO - RS

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Luis Roque Klering
Tutor Orientador: Luciano José Martins
Vieira

PORTO ALEGRE
2012

Maria Rita Ferreira Soares

**POLÍTICAS PÚBLICAS EM HABITAÇÃO COMO FERRAMENTA PARA
CONSTRUÇÃO DA CIDADE E DA CIDADANIA – O CASO DO MUNICÍPIO
DE NOVO HAMBURGO – RS**

Material para consulta na homepage da
Biblioteca da Escola de Administração
da Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, disponível em
<http://biblioteca.ea.ufrgs.br/index.asp> /
Normas para Apresentação de
Trabalhos Acadêmicos.

Conceito final:
Aprovado em de de

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. - Instituição

Prof. Dr. - Instituição

Prof. Dr. - Instituição

Orientador - Prof. Dr. - Instituição

SUMÁRIO

Resumo.....	05
Abstract.....	06
Introdução.....	07
CAPÍTULO 1 – Contextualização do estudo.....	11
1.1 Contextualização do tema.....	11
1.2 O Município de Novo Hamburgo – origem e evolução urbana.....	14
CAPÍTULO 2 – Políticas Públicas Habitacionais.....	18
CAPÍTULO 3 – Informalidade e segregação socioespacial.....	21
CAPÍTULO 4 – Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).....	24
CAPÍTULO 5 – Procedimentos metodológicos.....	25
CAPÍTULO 6 – Apresentação e análise dos dados.....	26
6.1 O panorama da situação habitacional no município.....	26
6.1.1 O Plano Diretor Urbanístico Ambiental.....	32
6.1.2 O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Novo Hamburgo.....	35
6.2 O Desenvolvimento da Política Habitacional Local e as Ações para resolver os problemas relacionados à moradia.....	40
6.3 Programas de Regularização Fundiária.....	44
6.4 Além da propriedade, o que mais?.....	50
6.5 Arquitetura e Comunidade – a parceria entre a Prefeitura Municipal, CREA-RS, ASAEC e Universidade Feevale.....	51
6.5.1 Vila Palmeira – da utopia à realidade.....	52
Considerações Finais.....	57
Referências Bibliográficas.....	62

RESUMO

O presente trabalho busca abordar as políticas públicas em habitação de interesse social implementadas no município de Novo Hamburgo e seu papel para a consolidação da cidadania de famílias de baixa renda relatando como a cidade tem tratado a questão da habitação social e como tem enfrentado o problema da informalidade. Pretende-se, através desta investigação, analisar se as políticas públicas em habitação de interesse social foram instrumentos para a consolidação da cidadania de famílias de baixa renda, através do levantamento de dados em bibliografia e documentos legais para conhecimento da realidade do município. Conclui-se sobre as políticas públicas em habitação e os mecanismos para a consolidação de uma cidade formal, legal e especialmente integrada, na promoção da qualidade de vida dos cidadãos e da construção de uma cidade socialmente mais justa, sob a perspectiva da regularização fundiária. Embora se trate de um estudo de caso, o trabalho permite generalizações, fazendo considerações acerca da política habitacional no Brasil nas últimas décadas, análise da legislação e de novos mecanismos para o desenvolvimento territorial das áreas de interesse social.

Palavras-chave: políticas públicas, habitação social, regularização fundiária, cidade, cidadania.

ABSTRACT

This work intends to approach the public policies in habitation of social interest implemented in the Novo Hamburgo City and its role for the consolidation of citizenship from low income families reporting as the city has addressed the question of social habitation and how has faced the informality problem. It's intend through this inquiry to analyze if the public policies about habitation of social interest were instruments for the consolidation of low income families citizenship, through the survey data in bibliography and legal documents to know the city's reality. At the end it follows about public policies in habitation and the mechanisms for the consolidation of a formal city, legal, and spatially integrated, in promotion of people life's quality and the construction of a city socially fair, from the land regularization perspective. Although this is a study case, this work allows generalizations, with considerations about the habitation policy in Brazil in the last decades, legislation's analysis and new mechanisms for the territorial development of the social interest's area.

Keywords: public policy, social housing, land regularization, city, citizenship.

INTRODUÇÃO

A cidade e sua configuração socioespacial permitem o entendimento da sociedade e da dimensão social e histórica do espaço urbano. Neste contexto, o presente trabalho tem por objetivo analisar, a partir de um estudo de caso, o processo de consolidação da cidadania de famílias de baixa renda no município de Novo Hamburgo, no Rio Grande do Sul, tendo como foco os moradores de ocupações irregulares e informais. Pretende-se abordar a questão da moradia e das relações socioespaciais de ocupações irregulares com a cidade formal, analisando seus reflexos na constituição da cidade contemporânea.

O tema da habitação é, sem sombra de dúvida, de grande complexidade. Não se resume apenas à edificação propriamente dita, mas também a terra, com o direito à posse e à propriedade, além de investimentos na área de infraestrutura urbana, integrando o sistema de habitação com saneamento, mobilidade urbana, necessitando ainda o envolvimento de questões legais e jurídicas, garantindo a qualidade de vida dos cidadãos, em qualquer que seja a parcela da cidade; e a sustentabilidade da intervenção pública.

Reconhecendo-se que o Estado é o elemento central para a formulação de políticas capazes de conter esses problemas, cabe examinar fatores que determinam historicamente suas ações através de políticas públicas, como as habitacionais. A evolução do quadro legal no que diz respeito à habitação de interesse social, no Brasil, tem início com a Constituição Federal de 1988, que garante, via seu artigo 5º, que a terra deve cumprir uma função social. Em 2001 a aprovação do Estatuto da Cidade instrumentaliza esta normativa apresentando uma nova concepção de planejamento e gestão urbana aos municípios. Com reflexo nos assentamentos informais, o Estatuto apresenta a obrigatoriedade, para municípios com mais de 20.000 habitantes, da elaboração de Planos Diretores através da participação popular, além do regramento da regularização fundiária (FERNANDES e ALFONSIN, 2010).

Neste sentido, esse estudo analisa o enfrentamento do problema da habitação em Novo Hamburgo - RS via reorganização espacial da cidade e a implantação de políticas públicas que tem como objetivo a construção da cidadania e obtenção de uma cidade melhor.

FERNANDES (2003) aponta o padrão de crescimento urbano das cidades contemporâneas através da constituição de assentamentos informais como a principal alternativa de acesso ao solo urbano no Brasil. Diante deste problema, assim como PICCININI (2007) percebe que as políticas habitacionais direcionadas exclusivamente à regularização fundiária dessas parcelas da cidade não se estabelecem como solução para o enfrentamento do problema do acesso à habitação por famílias de baixa renda.

A articulação de programas de regularização fundiária integrados a outras políticas públicas habitacionais devem ser o foco de gestores públicos e de formuladores de políticas públicas, cumprindo com a necessidade da população urbana como um todo, e não apenas aos interesses individuais dos ocupantes destas parcelas da cidade (FERNANDES, 2003).

Neste sentido, para as questões que se coloca frente a este processo, a questão desta pesquisa é a seguinte: qual a influência das políticas públicas em habitação de interesse social como instrumento para a consolidação da cidadania de famílias de baixa renda no município de Novo Hamburgo - RS?

A pesquisa visa examinar as questões do território, no que diz respeito à fragmentação espacial urbana da cidade gerada na informalidade, propondo, como objetivo geral: analisar se as políticas públicas em habitação de interesse social implementadas em Novo Hamburgo – RS foram instrumentos para a consolidação da cidadania de famílias de baixa renda no município. Em seguida apresentam-se os seguintes objetivos específicos: (1) realizar um levantamento da situação habitacional do município; (2) identificar e descrever as principais ações do município de Novo Hamburgo, nas Gestões 2001-2004, 2005-2008, 2009-2012, para solucionar problemas de habitação de interesse social; (3) verificar se a política habitacional do município de Novo Hamburgo possibilita a integração dos espaços de ocupação irregular à cidade formal; (4) apontar novos instrumentos normativos e figuras jurídicas de ocupação urbana que o município tem se apropriado na busca de promover a qualidade de vida de famílias de baixa renda na cidade de Novo Hamburgo.

Com base nessas considerações, o trabalho está organizado a partir de seis tópicos abordados nos seguintes capítulos: 1. Contextualização do estudo; 2. Políticas Públicas Habitacionais; 3. Informalidade e segregação socioespacial; 4. Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS); 5. Procedimentos metodológicos; 6. Apresentação e Análise de dados.

O primeiro capítulo inicia com algumas considerações sobre o enfrentamento do problema da habitação e uma trajetória do estudo da cidade, através de mecanismos para suprir as necessidades habitacionais consequentes do seu crescimento, reflexo do desenvolvimento industrial e econômico do país. Em seguida apresenta o município de Novo Hamburgo e, a partir de dados históricos do crescimento e desenvolvimento da cidade expõe a realidade habitacional decorrente da evolução urbana da cidade.

O segundo capítulo aborda as políticas públicas habitacionais através de conceitos básicos e serão também discutidas políticas públicas na área habitacional, através da criação da Política Nacional de Habitação que estabelece instrumentos normativos para vencer a informalidade.

O terceiro capítulo trata da segregação socioespacial e dos assentamentos gerados na informalidade e apresenta, através da ideia de diversos autores, a necessidade da implantação de políticas públicas habitacionais integradas com outras áreas da cidade para vencer problemas desta envergadura.

O capítulo quatro apresenta o Plano Local de Habitação de Interesse Social como uma ferramenta que possibilita aos municípios a oportunidade de introduzir um sistema eficaz de gestão para a área habitacional.

O capítulo cinco demonstra os procedimentos metodológicos utilizados para a realização deste trabalho.

No sexto capítulo será discutida a política pública habitacional do município de Novo Hamburgo. Mais especificamente, busca-se compreender em que medida as ações para resolver os problemas relacionados à moradia contribuem para a construção de uma cidade com todos os seus setores integrados. Pretende-se analisar a importância da reestruturação dos assentamentos informais, sua regularização fundiária e integração à cidade formal, através da apresentação e análise de dados sobre a realidade do

quadro habitacional do município de Novo Hamburgo, identificando suas fragilidades e potencialidades e os locais mais caóticos e latentes por intervenções. Será abordado através do Plano Diretor Urbanístico Ambiental e a definição das áreas de usos especiais - como facilitador dos processos de regularizações fundiárias; e apresenta o Plano Local de Habitação de Interesse Social como um instrumento político-administrativo capaz de implementar programas, metas e ações para a superação do déficit habitacional.

Ao final deste texto, busca-se sintetizar as reflexões a respeito das mudanças da urbe, estabelecendo uma relação entre a política habitacional, as mudanças nas relações socioespaciais no município e de como esses processos vem se consolidando para a construção de uma cidade socialmente mais justa.

1 – CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTUDO

Este capítulo identifica nas visões da atualidade acerca da diversidade social e da fragmentação espacial urbana, as bases sobre as quais se desenvolve a Política Nacional de Habitação.

Reconhecendo os problemas da urbe no que tange a informalidade, como segregadores do espaço urbano, e como consequência, da sociedade, aponta-se para a formulação de políticas públicas preventivas capazes de interromper o ciclo de exclusão que tem gerado a informalidade, ampliando os olhares sobre a questão.

Diante da atual situação que se apresenta através de um conjunto de elementos que geram essa informalidade, são necessários mecanismos abrangentes e integrados que permitam a aplicação de instrumentos normativos de ocupação urbana capazes de vislumbrar um planejamento e estratégias de gestão urbana para o enfrentamento desses problemas estruturais da cidade.

Desta maneira, este capítulo traça um panorama histórico sobre a política habitacional no Brasil e no Rio Grande do Sul, apresentando conceitos necessários ao entendimento do problema dos assentamentos informais e apresenta o município de Novo Hamburgo, cidade que é objeto de pesquisa deste trabalho.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

Os espaços urbanos que permeiam nosso século traduzem relações sócio-espaciais de conflitos e contradições, através de uma realidade de diferenças e particularidades da vida contemporânea.

Os problemas habitacionais existentes no mundo, hoje, não afetam apenas a população em situação de pobreza extrema, mas sim, o problema da moradia cresce ao mesmo passo que os problemas econômicos, sociais,

culturais, e também políticos surgem no cenário mundial, embora estes problemas tenham maior destaque em países em desenvolvimento onde a falta de moradia digna acarreta o surgimento de grandes aglomerados com inúmeras deficiências e precariedades nas mais diversas áreas.

No Brasil, o enfrentamento do problema da habitação remete ao Século XIX, pelos escravos então libertos e, posteriormente, pelos imigrantes. Como pouco era feito para essa população que chegava ao Brasil e aqui se desenvolvia, começaram a surgir as primeiras ocupações em áreas de morros, beira de rios, etc. (OLIVEIRA e BUENO, 2009). A partir da década de 1930, com o país enfrentando um processo de desenvolvimento industrial e econômico, inicia-se a necessidade de adoção de uma política pública capaz de atender a falta de habitação popular, quando, o então presidente Getúlio Vargas projeta nos conjuntos habitacionais a possibilidade de solução para este problema, resultando em construções na área de habitação, que priorizavam o operário, que estava em ascensão. Em 1943, também neste período da ditadura Vargas, teve início, no Rio Grande do Sul, o processo de urbanização da várzea do Gravataí, (parte da Zona norte de Porto Alegre), nascendo o Conjunto Habitacional IAPI, o primeiro conjunto habitacional do país, atendendo a questões de habitação urbana necessárias à época, visando à reorganização espacial e social da cidade, e era destinado aos operários das indústrias que estavam estabelecidos naquela parcela da cidade. Este conjunto habitacional foi construído com recursos do Governo Federal, a partir da criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), em 1936, ao qual foi concedida a autorização para financiar conjuntos habitacionais, pela necessidade de aplicar os recursos (SILVA, MELLO e LEAL, 2009).

Em meados dos anos 60 o Governo Federal dá início a construções de unidades habitacionais através do Sistema de Financiamento Habitacional (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), com o objetivo de suprir o fenômeno do crescimento urbanístico no Século XX. Embora bem sucedida, a proposta de construção de grandes conjuntos habitacionais não auxiliou na redução dos assentamentos precários nas cidades brasileiras, uma vez que, além de não atenderem as camadas mais baixas e realmente necessitadas,

eram desprovidos de equipamentos, serviços e infraestrutura (OLIVEIRA e BUENO, 2009).

Mesmo com essas medidas, o problema das ocupações irregulares vem crescendo e nas duas últimas décadas, os processos informais de desenvolvimento urbano parecem ter se tornado a principal regra de acesso ao solo urbano e à moradia, no Brasil, influenciados por fatores globais, macroeconômicos e variáveis locais (FERNANDES, 2003). A falta de alternativas de moradia aos mais pobres, o atual padrão excludente de crescimento urbano das cidades e o conseqüente ciclo de segregação da sociedade, sustentam a ocupação irregular. Esses locais de moradia de habitações de baixa renda, um problema que persiste ao longo da história, tem implicações principalmente na esfera do planejamento territorial, sendo considerados, de maneira geral, como doenças do tecido urbano, por configurarem-se como locais caóticos que abrigam aglomerados de habitações precárias e insalubres.

A situação da cidade de Novo Hamburgo em relação à questão do acesso à moradia por parte da população de baixa renda não se apresenta de forma singular a esta realidade, tendo sua configuração espacial construída através de aglomerados urbanos que se distinguem, na paisagem, do restante da cidade formal. São espaços, por regra, constituídos e identificados por ocupações informais ou ilegais. E é essa a parcela da sociedade que constitui o objeto de estudo da presente pesquisa, buscando identificar, na espacialidade, a sua relação com a qualidade de vida - o acesso à moradia digna e formal, regularizada; e sua integração à cidade legal.

A pesquisa foi realizada, então, no município de Novo Hamburgo, com foco nos habitantes em situação de pobreza e extrema pobreza, que residam precariamente, em áreas de preservação, invasão ou irregulares. De acordo com o Plano Local de Habitação de Interesse Social, em sua Etapa de Diagnóstico, o município apresenta como realidade um aumento do número dos assentamentos precários, bem como o aumento de casas e da população nessas condições, apesar da realização de ações promovendo o reassentamento de núcleos em sua totalidade. No ano de 1991 havia, no município, 53 vilas caracterizadas por ocupação irregular e, em 2010, a

Secretaria Municipal de Habitação estimava, quando da elaboração do plano, 75 vilas.

Diante do problema do acesso à habitação à população de baixa renda, urge que se busquem soluções mais abrangentes do que só a unidade habitacional propriamente dita, mas sim, que atendam soluções mais amplas, compreendendo as condições do entorno, problemas de saneamento básico, de infraestrutura urbana, de densidade das ocupações, além do acesso ao transporte, ao lazer, à cidade formal, a educação e, fundamentalmente, a ações focadas na geração de emprego e renda.

PICCININI (2007), assim descreve essa realidade:

as políticas habitacionais baseadas exclusivamente na regularização das áreas informais são incapazes de reverter a ordem estabelecida, ou mesmo alterar as condições de moradia de maneira significativa, e, ao contrário, reforçam a lógica da exclusão urbana (PICCININI, 2007, p. 28).

1.2 O MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO – ORIGEM E EVOLUÇÃO URBANA

A cidade de Novo Hamburgo, localizada no estado do Rio Grande do Sul, distante 40 km da capital, Porto Alegre, está situada no Vale dos Sinos e ocupa uma área territorial de 224 km², com uma totalidade de 239.051 habitantes¹, sendo 234.909 habitantes da área urbana e 4.142 da área rural.

Com cotas que variam de 50 a 300 metros, Novo Hamburgo apresenta uma topografia ondulada. Cercado por morros ao norte, grande parte de seu território está na planície formado no Rio dos Sinos.

O município de Novo Hamburgo faz parte do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) do Vale do Rio dos Sinos, juntamente com os municípios de Araricá, Canoas, Campo Bom, Dois Irmãos, Estância Velha,

¹ Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1> Acesso em: 31 out. 2011.

Esteio, Ivoti, Sapiranga, Sapucaia, São Leopoldo, Nova Hartz, Nova Santa Rita e Portão. Situado no lado leste do Rio Grande do Sul, este COREDE tem área de 1.398,5 km², correspondente a 0,5% do território do estado.

De acordo com o IBGE, o município totalizava uma população de 236.193 habitantes no ano de 2000 e em 2010, um total de 238.940 habitantes, o que representa um crescimento populacional de aproximadamente 1,16%. O estado apresentava, em 2000, 10.187.798 habitantes e em 2010, 10.576.758² habitantes, representando um crescimento de 3,8%.

Conforme pesquisa realizada junto a Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo e a Fundação Scheffel³, as primeiras povoações de Novo Hamburgo que se tem notícia datam do Séc. XVIII, quando imigrantes açorianos se instalaram nesta região, em local ainda pertencente ao município de São Leopoldo. Por volta de 1800, imigrantes alemães começaram pequenos povoados na região, originando uma área na época denominada Hamburg Berg, hoje bairro Hamburgo Velho. A localização geográfica contribuiu para a instalação deste grupo de imigrantes, já que o local era uma bifurcação de estradas e passagem obrigatória para quem fosse à capital, dando início ao desenvolvimento de um centro de comercialização de produtos ao redor do qual se estabeleceu um pequeno povoado. A iniciativa teve bons resultados e ali foram se desenvolvendo os primeiros curtumes, selarias e oficinas de sapateiros.

Com o passar dos anos o núcleo foi se desenvolvendo e em 1875 passou a ser Freguesia de São Leopoldo. No ano de 1876 a chegada da estrada de ferro que ligava Porto Alegre a Novo Hamburgo veio a impulsionar ainda mais a evolução comercial e seu crescimento territorial. Em 1927 a cidade é então emancipada, com uma população de 8.500 habitantes, passando a se chamar Novo Hamburgo. O núcleo original passou a ser distrito do novo município e em 1959 uma parte da área da cidade deu origem a Campo Bom.

² Dados obtidos a partir do Censo 2010 publicados no Diário Oficial da União do dia 04/01/2010.

³ Fundação Ernesto Frederico Scheffel, casarão em estilo neoclássico que abriga mais de 400 obras de Ernesto Frederico Scheffel e é local de diferentes manifestações artísticas (considerações da autora).

Novo Hamburgo se desenvolveu a partir dos comércios locais, dentre eles o curtume, as selarias e as sapatarias. Ao longo de seu desenvolvimento se consolidou como Capital Nacional do Calçado, influenciando as cidades vizinhas e formando o setor coureiro-calçadista. Outros segmentos passaram a se estabelecer no município e a região ia ganhando cada vez mais espaço no setor industrial e econômico, como indústrias químicas, componentes para calçados, metalúrgicas, indústrias de componentes eletrônicos e outros.

Este desenvolvimento satisfatório e o crescimento em diversos setores podem ser atribuídos a sua estratégica localização no estado. Possui como principal via de acesso a Rodovia Federal BR 116 e a Rodovia Estadual ERS 239, vias que atravessam muitos municípios de sua redondeza, proporcionando uma vasta infraestrutura comercial e industrial, recebendo pessoas e servindo de apoio às localidades vizinhas. Novo Hamburgo recebe pessoas vindas de cidades vizinhas e de outras regiões atraídas pelo consolidado setor industrial e uma economia forte acabam por influenciar os municípios da região nestes setores.

E foi justamente a partir de 1942, com a implantação da BR 116 e o consequente facilitador do escoamento dos produtos locais à região norte do país que a evolução urbana aumentou, trazendo consigo alguns problemas decorrentes deste crescimento, originando o surgimento de loteamentos sem planejamento ou respeito ao traçado original da cidade, com ocupações que se estabeleciam desde as encostas até as áreas mais baixas, nas margens do Rio dos Sinos, sendo ocupadas as áreas que hoje correspondem aos bairros Rincão, Vila Diehl, Liberdade e o extremo leste do bairro Canudos⁴.

De maneira geral, as aglomerações urbanas ocorrem em regiões consolidadas, com disponibilidade de serviços variados, com interdependência entre as atividades, gerando, conseqüentemente, concentração de consumidores e de mão-de-obra especializada. A soma deste conjunto de fatores permite ampliar o potencial da cidade e sua eficiência econômica, uma vez que refletem no cotidiano de seus usuários. A estrutura física da cidade, como fácil acessibilidade por redes viárias é um fator que facilita as inter-

⁴ Informações retiradas do Plano Ambiental Municipal - 2001. Secretaria de Meio Ambiente – SEMAM – Prefeitura de Novo Hamburgo.

relações no âmbito da produtividade, tanto de bens como de serviços, e estimula o crescimento local.

Com esses atratores da cidade somados aos investimentos no couro e no calçado, o município é conhecido como “Capital Nacional do Calçado” (1960) impulsionando uma prosperidade econômica que atraiu ainda mais pessoas.

O crescimento populacional repentino foi difícil de ser acompanhado pela evolução e continuidade da infraestrutura e dos serviços públicos, formando-se então as vilas e os cinturões de miséria. Através da ocupação de áreas públicas e periféricas os assentamentos informais se deram de forma barata e rápida por estes migrantes que não tinham onde se estabelecer. Com o passar do tempo, os assentamentos irregulares foram se consolidando e com a expansão do município acabaram por se incorporar à malha urbana, recebendo, em alguns casos, infraestrutura e melhorias pontuais.

O crescimento do número de vilas na cidade continuou entre as décadas de 80 e 90. Em 1981 a população residente nas vilas era de 7.583 habitantes e em 1991 alcançava 32.263 habitantes, um crescimento de aproximadamente 425% em 10 anos (LATUS, 2010).

Um pouco mais tarde, entre os anos de 1994 e 2003, com a competição da exportação dos calçados asiáticos, principalmente da China, a economia calçadista brasileira foi afetada e os calçados brasileiros perderam em competitividade tanto no mercado interno quanto externo (SOUZA, 2005). A valorização do Real ocasionou o fechamento de diversos curtumes e fábricas de calçados e a demissão de milhares de pessoas na região do Vale dos Sinos. Somado a isso, os investimentos aplicados em habitação social nos últimos anos não foram suficientes para reduzir significativamente o problema do déficit e da desigualdade social no município.

2 – POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS

Política pública pode ser definida como um campo de conhecimento que tem como objetivo “colocar o governo em ação” ao mesmo passo que pretende analisar essa ação, além de propor mudanças e melhorias, quando necessário. “A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006 p.07).

Dessa maneira, e visando a melhoria da qualidade de vida no nosso País e a aplicação do direito de cidadania, dá-se início a criação da Política Nacional de Habitação no Brasil. Como registro institucional, a função social da propriedade aparece, pela primeira vez, na Constituição Federal de 1934. Mas, foi a partir de 1988 que passou a ter papel estruturante da política urbana brasileira, nos termos do que dispõe do Art. 182⁵, apontando a ampliação no direito de cidadania dos Brasileiros. Dando continuidade nos fatos históricos, o Estatuto da Cidade, Lei Federal N. 10.257 de 2001, apresenta-se como um novo marco legal que estabelece o princípio social da propriedade, regulado pelo Direito Urbanístico (PRESTES, 2009). Além da questão da propriedade, o Estatuto da Cidade apresenta outras ponderações acerca da posse, como o direito à segurança da posse à moradia; o direito à cidade; o direito à gestão democrática e o direito ao planejamento urbano. No ano de 2003 é então criado o Ministério das Cidades, constituindo um fato inovador nas políticas urbanas, impulsionando o desenvolvimento das cidades brasileiras através de programas de urbanização e na área de habitação, levando em consideração o uso e a ocupação do solo, realizando assim, a integração de sistemas de habitação, saneamento e mobilidade urbana.

⁵ Art. 182 .” A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§2º. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor”.

Outro aspecto fundamental de sua criação está na busca da definição de uma política nacional de desenvolvimento urbano em consonância com os demais entes federativos (município e estado), demais poderes do Estado (legislativo e judiciário) além da participação da sociedade visando à coordenação e a integração dos investimentos e ações nas cidades do Brasil, dirigidos à diminuição da desigualdade social e à sustentabilidade ambiental (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011, p.1).

Ainda em 2003, acontece a criação do Conselho das Cidades, que tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar a sua execução. Em dezembro de 2004 é aprovada a Política Nacional de Habitação, que tem como objetivo principal retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população. A criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS que se caracteriza como o principal instrumento da Política Nacional de Habitação e estabelece as bases do desenho institucional que se propõe participativo e democrático, foi instituído pela Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005 e tem como objetivo principal implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do País, não só a moradia como direito à unidade habitacional isolada, mas sim, como o direito pleno à cidade e todos os benefícios urbanos que dela decorrem.

No ano de 2009, através da Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009 é criado o programa Minha Casa Minha Vida que tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de 0 a 03 salários mínimos, compreendendo os subprogramas Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU e o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR.

Além dessas normas de ordem pública e de interesse social, outra importante ferramenta, capaz de auxiliar a nortear as decisões sobre o futuro das cidades, é a Gestão Democrática, que garante a participação da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade, orientados por técnicos especialistas na formulação, execução e

acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

“Entre as fissuras dos instrumentos usuais, temos desafios urgentes que requerem medidas sistêmicas quanto à espacialidade e o comportamento da cidade brasileira” (NETTO e SABOYA, 2010 p. 6). Diante dessa situação é imprescindível a construção de mecanismos alternativos de gestão e planejamento da cidade como ferramentas para diminuir o abismo cultural que divide as classes sociais no Brasil e a captação de recursos pode apresentar-se como política pública capaz de diminuir a desigualdade e sanar problemas sociais da contemporaneidade e ajudar a construir uma sociedade mais justa com acesso à moradia digna.

Para PICCININI (2007 p. 29), o planejamento, por si só, não consegue ser responsável pelo desenvolvimento da justiça social, nem por transformações radicais na cidade, mas aponta para a potencialidade de políticas públicas que geram oportunidades de inclusão e sugere que sejam “exaustivamente pesquisadas, discutidas e experimentadas”.

3 INFORMALIDADE E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

As parcelas da cidade chamadas de “ilegais”, informais ou favelas, que configuram o desenvolvimento das cidades enquanto estrutura física, e, desde muitas décadas, estão sendo identificadas, de maneira geral, nos centros urbanos ou em suas periferias, abrigam, de maneira excludente os mais pobres, gerando assim os assentamentos irregulares. Embora configurados por características que os distinguem dos demais espaços da cidade – que se estabelece formal, legal, regular, e algumas vezes planejados, “esses espaços, apesar da exclusão física e social a que estão submetidos seus moradores, mais do que estarem na cidade, são parte da cidade real” (PICCININI, 2007 p. 36).

O processo de desenvolvimento urbano informal tem se tornado, no Brasil, a regra de produção social do espaço urbano (FERNANDES, 2006). Nos casos referentes à produção de habitações da população de baixa renda, a expressão informal representa “oposição ao “legal” ou ao “regido pela lei”, seja ela a lei da propriedade da terra ou a legislação urbanística”, sendo um termo utilizado e definido tanto por oposição como em referência a palavra formal (PICCININI, 2007 p. 92).

Esses processos e mecanismos informais de acesso ao solo urbano e à moradia têm sido a opção de dezenas de milhões de brasileiros, em áreas frequentemente “ilegais”, permitindo aparecer no cenário Brasileiro, locais precários e insalubres de moradia, de maneira geral autoconstruídos, com vulnerabilidade e insegurança. Normalmente, essas ocupações se estabelecem em “favelas, conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos, cortiços, casas de frente e fundo, bem como nas ocupações de áreas públicas, encostas, áreas de preservação, beiras de reservatórios e rios” e são resultado de uma combinação entre a especulação imobiliária sobre a terra, regimes jurídicos e planejamento urbano com práticas excludentes e que favorecem os mais ricos⁶ e “sistemas políticos clientelistas (...) que afirmam os direitos

⁶ Segundo o Dicionário Aurélio, diz-se do homem que possui muitos bens.

individuais de propriedade sobre o princípio constitucional da função socioambiental da propriedade e da cidade”. (FERNANDES, 2006 p. 310)

Fenômeno estruturante da configuração urbana brasileira, esses processos de acesso informal ao solo e à moradia, precisam ser enfrentados, com medidas de contenção, ao passo que vem aumentando a cada dia nas pequenas, médias e grandes cidades (FERNANDES, 2006).

De fato, apesar da forte ligação que se estabelece entre o fenômeno do desenvolvimento urbano informal e as grandes cidades (realmente, mais de 97% das cidades com mais de 500 mil habitantes têm favelas), a precariedade e ilegalidade da maior parte do território estão hoje presentes em cidades de todos os tamanhos e em todas as regiões do País (FERNANDES, 2006, p. 311).

FERNANDES (2003) faz um alerta sobre essas parcelas da cidade e defende que a regularização é definida conceitual e internacionalmente através de uma disputa de paradigmas que por um lado são propostos, por alguns programas, apenas à urbanização das áreas; enquanto outros são focados na questão da legalização das áreas e lotes.

Os programas de regularização fundiária devem, necessariamente, combinar algumas ações que vão além da questão do direito à propriedade, mesclando “urbanização, legislação, programas socioeconômicos visando à geração de emprego e renda, e programas culturais para remoção do estigma fortemente marcado nas áreas informais e seus ocupantes”, garantindo assim, a sustentabilidade da intervenção pública (FERNANDES, 2003 p. 53).

Os formuladores de políticas públicas e gestores urbanos, por sua vez, devem atentar aos interesses da população urbana como um todo, e não apenas nos interesses individuais dos moradores desses assentamentos informais. Devem ainda basear-se em experiências acumuladas sobre a questão da regularização fundiária e perceberem a necessidade de busca por soluções institucionais integradas e articuladas com programas de regularização integrados com outras políticas públicas, englobando questões “fundiárias, urbanas, habitacionais e fiscais” (FERNANDES, 2003 p. 50).

De acordo com pesquisa do IBGE (2000), nas cidades médias, com habitantes entre 100 e 500 mil, as favelas estão presentes em 80% e em 45% das cidades com habitantes entre 20 e 100 mil. Mas não são apenas nas

idades médias e grandes que os assentamentos informais aparecem, das cidades pequenas, com menos de 20 mil habitantes, 36% tem loteamentos irregulares e 20% possuem favelas. Percebe-se, dessa maneira, que o desenvolvimento urbano informal é um problema grande e urge que se estabeleça uma intervenção por parte do poder público (FERNANDES, 2006).

Villaça⁷ (*apud* SABOYA, 2009) argumenta que a segregação espacial das classes sociais em parcelas distintas da cidade é uma das características mais recorrentes não só das metrópoles, mas de muitas cidades brasileiras. Basta uma rápida análise para perceber a diferença entre os bairros, tanto no que diz respeito ao perfil da população, quanto às características urbanísticas, a existência de infraestrutura, o estado de conservação dos espaços e equipamentos públicos – quando existem. FERNANDES (2006) também fala da segregação espacial urbana e identifica que o fenômeno da urbanização acelerada, no Brasil, comandado pelo desenvolvimento socioeconômico deu origem a cidades constituídas por bairros mais afastados do centro – as periferias.

A começar pela desigualdade, esta setorização da cidade traz inúmeros problemas às cidades e não se trata apenas de um reflexo de uma condição social, mas é um fator em potencial para tornar as diferenças ainda maiores, enfraquecendo as relações sociais e contribuindo para o aumento da violência urbana. Além disso, a população mais pobre e, conseqüentemente com menos recursos, que mora nas bordas da cidade é justamente a parcela que mais necessita investir seus rendimentos em transporte público, que apresenta mais problemas de saúde, pelo contato com lugares insalubres e com a falta de infraestrutura, que frequentam escolas de baixa qualidade, e assim por diante (SABOYA, 2009).

⁷ VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001

4 PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) tem como objetivo principal criar novas condições de gestão da política habitacional, apontando caminhos para a promoção da redução significativa das necessidades habitacionais locais com vistas ao desenvolvimento futuro. O PLHIS deve ser uma ferramenta para que o município encontre a oportunidade para introduzir um sistema de gestão da questão habitacional, através da apropriação de estratégias de uso e ocupação do solo, de atendimento e beneficiamento social, de geração de emprego e renda, de preservação ambiental e de estruturação do território. Trata-se também da avaliação permanente dos resultados das políticas empreendidas, além da busca por novas fontes de financiamento para os problemas da urbe relacionados aos assentamentos precários e informais, visando o cumprimento efetivo da função social da propriedade e da cidade.

Elaborado em consonância com a Política Nacional, o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), juntamente com o Conselho e o Fundo Local de Habitação é requisito básico para que um município possa ter acesso aos recursos financeiros do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Esta condição, aliada à importância de se contar com um plano estratégico para este tema, torna a elaboração do PLHIS uma necessidade para todos os municípios brasileiros.

Os principais objetivos destes planos são orientar os municípios para a realização de um planejamento local focado no setor habitacional de interesse social, levando ao conhecimento da realidade do município, bem como suas necessidades habitacionais, com foco em famílias de baixa renda, além de estabelecer diretrizes, programas e metas capazes de conciliar as questões urbanas e ambientais às políticas sociais, facilitando a articulação com outros programas sociais.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para identificar os reflexos das políticas habitacionais específicas aos espaços com características de segregação espacial, com reflexos na qualidade de vida dos ocupantes de assentamentos informais e consequentes repercussões na cidade formal, realizou-se um estudo de caso, através da verificação da realidade do município de Novo Hamburgo. Para tanto, foram coletados dados através dos levantamentos constantes na etapa de Diagnóstico do Setor Habitacional do Plano Local de Habitação de Interesse Social, de dados coletados junto ao Programa Arquitetura e Comunidade da Feevale e à Secretaria Municipal de Habitação sobre os investimentos feitos nesta área, bem como os projetos em andamento para consolidação da cidadania dos ocupantes da cidade informal. Dados secundários também foram pesquisados através de órgãos estatísticos como o IBGE, Fundação João Pinheiro, pesquisa no site oficial da Prefeitura Municipal, assim como análise e interpretação de fotos e imagens aéreas. Também ocorreu a coleta de dados através da observação direta, através da visita aos locais de fragilidade estrutural e habitacional.

Os dados foram coletados pelos critérios quantitativo e qualitativo, buscando-se compreender a realidade do setor habitacional do município através de um panorama da produção pública para vencer o problema da moradia e dos assentamentos informais.

6 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

Este capítulo apresenta um histórico da produção habitacional do município de Novo Hamburgo e identifica como o município tem se apropriado de políticas públicas para conter os problemas que tem gerado a informalidade. Desde ações muito tímidas, que vislumbravam apenas a produção de loteamentos populares e o conseqüente remanejamento das famílias, passando pela adesão ao Programa PAR e Minha Casa Minha Vida – MCMV, até a estruturação de uma parceria entre universidade e prefeitura, na busca por implantações de soluções mais eficazes, que vão muito além do âmbito da edificação propriamente dita – a casa, mas apropriando-se de ações globais, na tentativa de integração dos assentamentos precários à cidade formal e restabelecendo a dignidade dos moradores destes locais.

6.1 PANORAMA DA SITUAÇÃO HABITACIONAL NO MUNICÍPIO

Esta seção do trabalho faz um traçado histórico da situação habitacional do município de Novo Hamburgo até os dias atuais, apontando condicionantes, fragilidades e potencialidades, a fim de responder ao primeiro objetivo específico proposto: realizar um levantamento da situação habitacional do município.

Desde 1980 o número de assentamentos precários em Novo Hamburgo apresenta crescimento. No ano de 2000 o IBGE contabilizava 9.624 domicílios em assentamentos precários, ao que correspondia a 13,78% de domicílios particulares permanentes, com uma população de 36.761 pessoas. Essa massa da população correspondia a 15,91% da população urbana do município e em 2010 estimavam-se 10.750 residências inseridas em áreas precárias (LATUS, 2010).

Atualmente, as regiões da cidade que apresentam a maior carência de infraestrutura e vulnerabilidade social são os bairros Santo Afonso (divisa com

o município de São Leopoldo), Canudos (divisa com o município de Campo Bom), Kephas e Dihel (ao norte da rodovia RS 239), sendo Canudos e Dihel dois dos quatro primeiros assentamentos informais da cidade (que datam de 1942), conforme indicado no item 1.2 O município de Novo Hamburgo – origem e evolução urbana, deste trabalho; permanecendo até hoje como os locais mais críticos e latentes por intervenções.

Segundo definição do IBGE, os aglomerados subnormais são conjuntos constituídos por no mínimo 51 unidades habitacionais instaladas em terreno de propriedade alheia, independente se pública ou privada, dispostas, em geral, de maneira desordenada e densa. O Censo de 2010 revela que Novo Hamburgo totaliza 19 aglomerados em condições subnormais de habitação, conforme mostra a tabela a seguir:

Tabela 01: Domicílios e aglomerados subnormais por assentamento

Quantidade de Domicílios (particulares ou coletivos por assentamento)	
Assentamento	Domicílios
Bairro Capanema	995
Vila Kephas Norte	132
Loteamento Nações Unidas	335
Vila Martin Pilger	109
Vila Moreira Travessão	59
Vila Ana Neri	414
Vila Campos	146
Vila Das Flores	129
Vila Esperança II	185
Vila Esperança I	345
Vila Getúlio Vargas	547
Vila Grings	117
Vila Iguaçu	130
Vila Ipiranga	65
Vila Kipling	751
Vila Kraemer	99
Vila Odete	123
Vila Palmeira	1455
Vila União	225
TOTAL	6361

Fonte: Google. Disponível em <http://www.censo2010.ibge.gov.br/agsn/>. Acesso em 22/01/2012

Os aglomerados urbanos estão assentados de maneira espalhada no tecido da cidade, compreendendo, como apresentado na fundamentação teórica e assemelhando-se a outras regiões do Brasil, as encostas de morros, proximidades de arroios e efluentes, além de aproximarem-se de regiões de beira de estrada de auto tráfego, como a BR 116 e a RS 239. Outra característica encontrada entre os aglomerados são as proximidades que os assentamentos têm uns dos outros.

A coabitação⁸ é o problema habitacional mais recorrente no município, sendo responsável por 93,74% do déficit habitacional urbano e 100% do déficit habitacional rural. Percebe-se que esse é um problema de maior abrangência, pois o déficit habitacional básico urbano e rural apresenta-se como o componente mais significativo, tanto no estado do Rio Grande do Sul, representando 88,28%, como na Região metropolitana de Porto Alegre (RMPA), que representa 77,20%.

Os domicílios improvisados representam 1,18% do déficit habitacional básico do município. Nestes, um pequeno número refere-se a faixa de 5 a 10 salários mínimos, sendo a maior parte, responsável por 58%, encontrados na faixa de renda até 03 salários mínimos.

Por outro lado, Novo Hamburgo conta com 60,61% de seus domicílios urbanos considerados adequados, enquanto na Região Metropolitana de Porto Alegre 72,86% dos domicílios se equivalem a esta condição. A realidade do município com relação à distribuição dos domicílios por faixa de renda, segundo dados da Fundação João Pinheiro (2000), apresenta um percentual de 28,80% referente aos domicílios com renda até 03 salários mínimos e o somatório da proporção de domicílios com renda entre 0 a 5 salários mínimos é maior que 50%. Na parcela dos domicílios urbanos adequados no município, 56,46% são de famílias com renda maior do que cinco salários mínimos, enquanto 22,89% são de famílias com renda de três a cinco salários mínimos e 28,80% são de famílias com renda inferior a três salários mínimos.

⁸ Segundo a Fundação João Pinheiro a coabitação familiar é aquela que compreende a soma das famílias conviventes secundárias que vivem junto a outra família no mesmo domicílio e das que vivem em cômodo – exceto os cedidos pelo empregador

Tabela 02: Distribuição dos domicílios por faixa de renda

Salário	% de domicílio por renda	
Até 3SM	28,80%	51,69%
De 3 a 5 SM	22,89%	
De 5 a 10 SM	26,64%	48,31%
Mais de 10SM	21,67%	

SM= salário mínimo

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2000 *apud* LATUS, 2010.

Dados do IBGE apontam que a concentração de domicílios próprios sem propriedade do terreno é bastante alta no município, representando um percentual entre 13,30% a 20,14%, e indicando que o governo municipal tem uma grande demanda na regularização fundiária. A inadequação fundiária representa uma parcela importante da realidade do município, revelando um índice superior ao da RMPA, que se estabelece na casa de 12,29% e é significativamente superior aos índices do estado, que representa 9,92% e do País, que possui uma abrangência de 5,82%.

O PLHIS estima a necessidade de terra para reassentamentos, por região, estimando a demanda de terras para construção de apartamentos, o que corresponde a 60% dos investimentos; e sobrados geminados, correspondendo a 40%, assim definidos e identificados pela escassez de áreas apropriadas ao uso habitacional em algumas regiões. As necessidades de terra estão mapeadas a seguir:

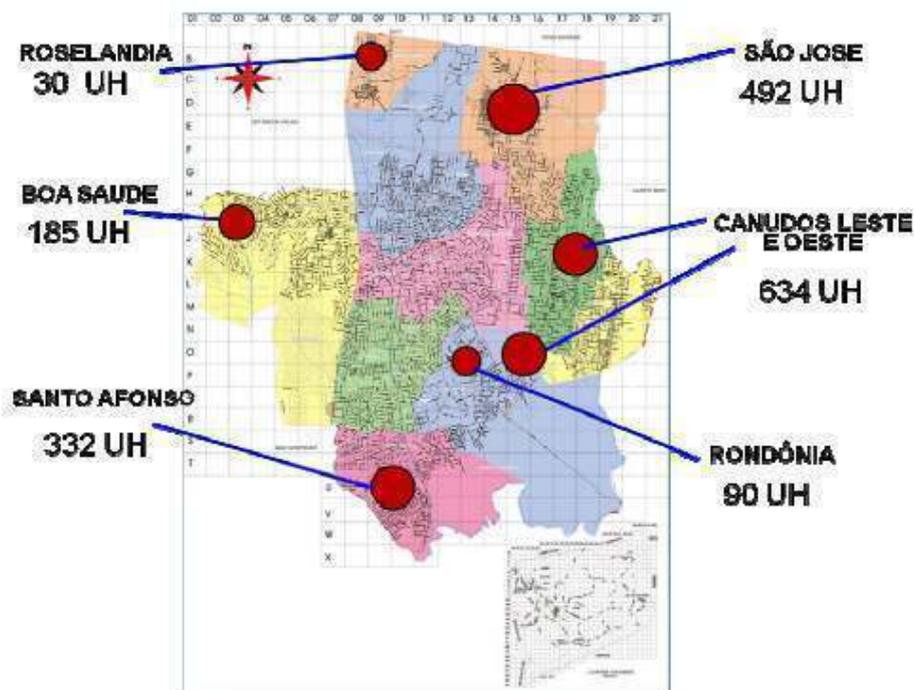


Figura 01: Mapa das necessidades de terra para reassentamentos por região.
Fonte: LATUS, 2010

No que tange à infraestrutura urbana, o maior problema de Novo Hamburgo é a carência de esgotamento sanitário. Conforme dados levantados, no ano de 2006 a Prefeitura Municipal estimava cerca de 2% de esgoto cloacal tratado no município, representando assim, uma carência nos investimentos. O SNIS indicava, para 2008, o índice de 2,1% de esgoto tratado referidos à água consumida.

Quanto a indicadores de desenvolvimento e condições de vida, verifica-se que Novo Hamburgo encontra-se com um Índice de Desenvolvimento Humano de 0,809 considerado alto para os parâmetros adotados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, sendo medido de 0 a 1 e avaliado alto os valores de 0,800 a 1,00. Com relação ao PIB per capita⁹, Novo Hamburgo se mantém praticamente com os mesmos índices desde 1990, tendo evoluções constantes, com R\$ 14,4 mil em 2002 e 17,262 mil em 2008 (FEE, 2009), devido sua estrutura produtiva e população numerosa.

Percebe-se que o crescimento do município foi acompanhado pelo aumento dos problemas estruturais da cidade e daqueles relacionados à

⁹ Produto Interno Bruto dividido pelo número de habitantes de um determinado País ou região. Indica a contribuição média de cada habitante para a sua formação.

moradia de interesse social. Pelo quadro acima apresentado, é notória a necessidade de busca por ações e soluções, por parte do poder público, e aplicações de políticas públicas habitacionais capazes de conter esses problemas e contribuir para a configuração de uma cidade melhor.

Com relação às ações públicas realizadas no âmbito da produção e melhoramentos de habitação de cunho social, identificou-se o Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS) ¹⁰, desenvolvido no ano de 2010, como um instrumento de planejamento para a prefeitura e a comunidade resolverem os problemas e melhorarem as condições de moradia na cidade, atendendo tanto a área urbana como a área rural e com seu foco principal na população de baixa renda. A partir de 2011, com uma iniciativa para contemplar quatro vilas do município através do programa Pró-Moradia, mais de 800 famílias estão sendo beneficiadas com a regularização fundiária e urbana de seus territórios, contemplando melhoria ou implantação de abastecimento d'água, energia elétrica, esgotamento cloacal e pluvial, iluminação pública e sistemas viários.

As quatro vilas que estão recebendo as ações de intervenção são as vilas Martin Pilger, Getúlio Vargas, Marcírio Pereira e das Flores. Tendo sido ocupadas há aproximadamente 30 anos, suas formações se deram de forma espontânea, sendo que a maioria da população assentou-se nestes locais na década de 80. Configuram-se por um sistema viário de difícil acesso, por becos, ruelas, sem pavimentação de qualquer tipo, e que abrigam, de maneira

¹⁰ O Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS – representa um instrumento político-administrativo que implementa programas, metas e ações com o objetivo de superar o déficit habitacional e melhorar da qualidade de vida, prioritariamente das famílias de baixa renda (0 a 3 salários mínimos). O PLHIS é um requisito previsto na Lei N°11.124/2005 e na Resolução N°02/2006 do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e deve ser elaborado de forma democrática e participativa em consonância com as políticas nacional e municipal de habitação, considerando os instrumentos locais de gestão orçamentária e financeira, tais como o Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA. Fonte: **Prefeitura Municipal de São Francisco de Paula. 2010. Plano Local de Habitação Social.** São Francisco de Paula: 3C Arquitetura e Urbanismo, 2010.

geral, casas simples em condições de precariedade. O município conta ainda, com um convênio firmado entre a Universidade Feevale, através do programa Arquitetura e Comunidade; a Associação de Arquitetos e Engenheiros Civis de Novo Hamburgo (ASAEC-NH) e o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA-RS) – no âmbito do previsto na Lei Federal 11.888/2008, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. Através deste convênio, foi desenvolvido um projeto de requalificação para a Vila Palmeira, contemplando 706 famílias, cujas obras estão previstas para terem início no ano de 2012.

6.1.1 O Plano Diretor Urbanístico e Ambiental de Novo Hamburgo

Esta seção do trabalho apresenta o Plano Diretor Urbanístico e Ambiental do município de Novo Hamburgo e demonstra que, através de sua revisão e ampliação das Áreas de Interesse Social o município tem se apropriado de novos instrumentos normativos e figuras jurídicas de ocupação urbana no intuito de promover a qualidade de vida de famílias de baixa renda, abrangendo assim, o quarto objetivo específico deste trabalho.

Regulando o espaço urbano e rural, o Plano Diretor Urbanístico e Ambiental de Novo Hamburgo, criado a partir da Lei municipal nº 121.621 de dezembro de 2004, estabelece o conjunto de diretrizes que integram o sistema de planejamento municipal, regulamentando o território no que diz respeito ao parcelamento do solo, ao sistema viário, às instalações de atividade, aos instrumentos urbanísticos de controle do uso e ocupação do solo, e outros dispositivos de ordenação, administração e organização da cidade, definindo a estrutura e sistema de gestão para sua operacionalização.

Revisto no ano de 2010, em seu artigo 35, o PDDUA define as Áreas Especiais:

AIS – Área de Interesse Social: são áreas de propriedade pública ou privada a serem detalhadas, distribuídas em todo o território municipal, consideradas como de interesse social por serem ocupadas regular ou irregularmente por população de baixa

renda ou por serem passíveis de ocupação para atendimento da demanda habitacional de baixa renda¹¹, de competência do poder público ou por delegação de competência. Demandam tratamento diferenciado, de caráter social, por Projetos Especiais, por meio de Regularização Fundiária ou remoção;

AIS I – Área de Interesse Social Tipo I: regularização de assentamentos autoproduzidos por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas, aplicando-se o Direito de Superfície, a Concessão do Direito Real de Uso e/ou a Concessão Especial para fins de Moradia, individual ou coletiva, quando se tratar de bens públicos municipais, e o usucapião especial coletivo ou individual quando se tratar de área privada. • AIS II – Áreas de Interesse Social Tipo II: áreas ocupadas por loteamentos públicos ou privados regulares, irregulares ou clandestinos, que atendam às condições de habitabilidade;

AIS III – Áreas de Interesse Social Tipo III: para produção de habitação de Interesse Social, com interveniência do Poder Público em imóveis não edificadas ou subutilizados;

(...)

NRU - Núcleos Rurais Urbanos: São aglomerados populacionais, localizados na Zona de Atividade Primária - ZAP e na Zona Miscigenada do Bairro de Lomba Grande, passíveis de monitoramento da ocupação para adequação do uso compatível com a zona ou diferenciação do uso com determinação de regime urbanístico e tributação diferenciada nas condições a regulamentar. (PDUA, 2010, p.)

E é através do mapeamento destas Áreas Especiais que os assentamentos precários passíveis de regularização fundiária, as ocupações que necessitam de reassentamento, os parcelamentos populares e os vazios urbanos destinados à produção de habitação de interesse social são definidos. Essas áreas são tratadas de maneira distinta pelos instrumentos urbanísticos, por apresentarem características que não se assemelham das demais regiões da cidade quanto à ocupação e uso do setor ou zona onde estão inseridas, devendo, desta maneira, ser objeto de ações distintas do Poder Executivo municipal ou de projeto especial.

O mapa (Mapa 04 do Anexo 06 do PDUA) localiza as referidas áreas de uso e ocupação especiais: Áreas de Interesse Social I, II e III, Áreas de Interesse Ambiental, Áreas de Interesse Cultural e Natural, Áreas de Interesse Público e Núcleos Rurais Urbanos.

¹¹ Grifo da autora

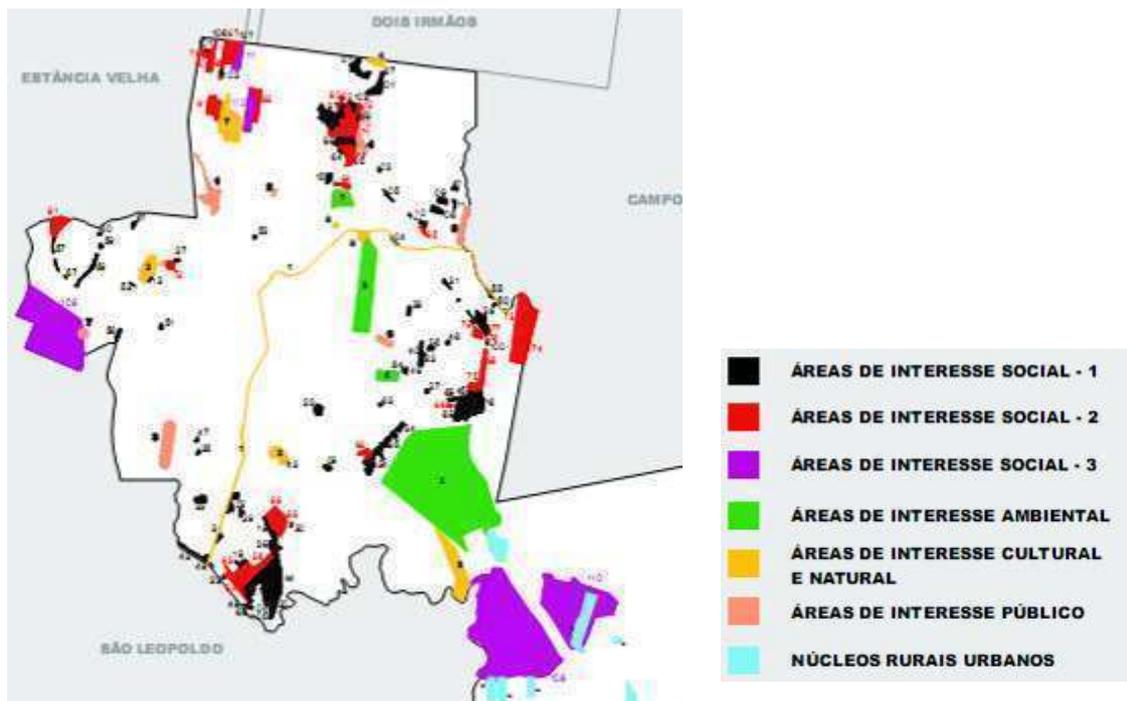


Figura 02: Áreas Especiais conforme o PDUA
 Fonte: Lei Complementar nº 2.150/2010

As vilas e loteamentos populares estão divididos nas áreas de uso e ocupação especiais através de sua classificação em três zonas, distribuídas no território do município. A Zona de Interesse Social 1 (AIS 1) compreende 75 assentamentos, a Zona de Interesse Social 2 (AIS 2) 32 assentamentos e a Zona de Interesse Social 3 (AIS 3) um total de 05 assentamentos.

Desta maneira, a revisão e edição do PDUA de 2010 apresenta uma evolução conceitual com relação ao Plano anterior, do ano de 2004, definindo, em seu artigo 54, o instrumento “parcelamento de interesse social”, como “aquele loteamento, desmembramento ou condomínio por unidades autônomas de iniciativa do poder público, destinado à população de baixa renda e destinado a promover a construção de núcleos habitacionais”. Ainda conforme o PDUA (2010), em seu artigo 55, são considerados “processos de regularização fundiária os ajustes, adaptações e correções de ocupações do solo irregulares, situadas em AIS, devidamente justificadas”.

Percebe-se, através desta revisão do plano diretor, uma preocupação por parte do poder público em enxergar esses pontos críticos do território e buscar ferramentas para o enfrentamento do problema. A ampliação das zonas de interesse social são facilitadores para os processos de regularização

fundiária, possibilitando a qualificação destas áreas, além de facilitar o controle do seu crescimento e expansão.

6.1.2 O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Novo Hamburgo

O Plano Local de Habitação de Interesse Social de Novo Hamburgo, elaborado no ano de 2010, em sua etapa de Diagnóstico, não se configura como um levantamento detalhado dos problemas habitacionais locais, mas sim, revela-se como uma leitura da realidade e apresenta uma aproximação consistente dos problemas, a fim de compreendê-los em consonância ao contexto de desenvolvimento local e regional, permitindo, a partir de então, a elaboração de propostas estratégicas de ação que componham a base para a política habitacional do município nas próximas gestões administrativas.

Através dos dados da Secretaria Municipal de Assistência Social foram coletadas informações referentes à população de baixa renda e domicílios, abrangendo toda a cidade, através do Sistema CAD Único¹². Organizado por bairros, o Sistema CAD Único possuía 17.491 famílias cadastradas no mês de janeiro de 2010, totalizando 59.998 pessoas, correspondendo a cerca de 23,5% da população do município, naquele período. O bairro que se destaca pelo maior número de famílias é o Bairro Canudos, com 5.163 dos domicílios cadastrados, correspondendo a 29,5%. Em segundo lugar está o Bairro Santo Afonso, que diz respeito a 19% dos cadastros, com 3.322 domicílios. A seguir, ainda se destacam o Bairro São José, com 1.655 domicílios (9,5%), Bairro Rondônia, com 1.133 domicílios (6,5%) e o Bairro Boa Saúde, com 1.000 domicílios (5,7%), somando, aproximadamente, 70% dos domicílios cadastrados e foram considerados pelo PLHIS como as áreas com maior vulnerabilidade social. No que diz respeito à situação do domicílio, 42,25% são

¹² Sistema informatizado do Governo Federal de Cadastro Único para programas sociais de famílias com renda mensal de 0 a 3 salários mínimos. Disponível em: www.mds.gov.br. Acesso em: 01 abril 2012.

próprios. Os domicílios cedidos, por sua vez, representam 22,35% dos casos e os domicílios alugados, 17,96%. Classificados como área de invasão e recorrentes na maioria dos bairros (Canudos, Boa Saúde, Rondônia, Santo Afonso e São José, e São Jorge) encontram-se 14,73% das situações. Os domicílios alugados, cedidos e invasões somados representam 55%, reforçando o problema do déficit habitacional na faixa de renda de até três salários mínimos.

O Programa Primeira Infância Melhor (PIM)¹³ forneceu informações sobre a situação das moradias nos assentamentos precários específicos do bairro Canudos. O Programa PIM tem atuação em 04 locais do bairro – Marisol, Loteamento Vila Alcântara, Kipling e Getúlio Vargas, onde há concentração de problemas habitacionais e carência de infraestrutura e situações de alagamentos pela proximidade com o Rio dos Sinos.

Tabela 03: Número de famílias e pessoas na área de abrangência do programa PIM por vila

Programa PIM	Nº. de Casas	Nº. de Pessoas
MARISOL	68	344
LOT. VILA ALCÂNTARA	87	397
KIPLING	100	389
GETULIO VARGAS	72	300
TOTAL	327	1.430

Fonte: Visitadoras do PIM *apud* LATUS, 2010.

Atendendo 327 famílias, 36% do total constituem-se por casas precárias ou em risco, chegando, na Vila Getúlio Vargas, a 83%. Classificadas em situação de adensamento excessivo estão 26% das unidades existentes, sendo o maior índice também expressado na Vila Getúlio Vargas, com 57% das casas e em segundo lugar a Vila Kipling, com 45%. As famílias com renda inferior a um salário mínimo representam 52% das unidades pesquisadas, chegando a representar 90% das famílias da Vila Kipling.

As equipes responsáveis pelos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) somaram suas percepções sobre suas áreas de abrangência.

¹³ O Programa Primeira Infância Melhor, política pública da área da saúde, é realizado pelas prefeituras conveniadas com o Governo Estadual e atua junto à famílias de baixa renda, com o objetivo de “orientar as famílias a partir de sua cultura e experiências, para que promovam o desenvolvimento integral de suas crianças desde a gestação até os 6 anos de idade”. Disponível em: www.pim.saude.rs.gov.br. Acesso em: 12 fev 2012.

Com base nos dados dos atendimentos referentes aos meses de setembro e outubro de 2009, o CRAS Centro, que realizou cerca de 60 atendimentos, apresentou a vulnerabilidade social das famílias atendidas, da seguinte maneira:

Tabela 04: Número de pessoas na área de abrangência do CRAS Centro

Situação de Vulnerabilidade	Nº de Atendimentos	Representação (%)
Coabitação	12	20%
Casa precária ou em risco	8	13%
Casa improvisada	5	8%
Casa sem banheiro	3	5%
Adensamento excessivo	1	1%
Aluguel	13	21%
Renda familiar até 1 salário mínimo	25	45%

Fonte: LATUS (2010, apud Agentes de Saúde CRAS Centro, 2010)

Com relação aos bairros Boa Saúde, Petrópolis, Rincão e Primavera, atendidos pelo CRAS Primavera, não foi levantado nenhum dado pelo PLHIS, constando no plano apenas um relato das condições locais, feito pela equipe de agentes da saúde, através de relatório específico para composição do PLHIS, apresentando o seguinte quadro:

a região cresceu em termos habitacionais, nos últimos anos, em função da oferta de empregos no setor coureiro-calçadista. Porém, destacam que com a crise do setor na década de 1990, o desemprego e os problemas sociais se agravaram aumentando os índices de moradia precária, drogadição, prostituição, fome, violência, falta de segurança, saneamento básico, saúde e educação. Devido a esta problemática, os habitantes ocupam cada vez mais, áreas precárias com risco de desabamento próximas a arroios poluídos e áreas verdes. As casas formam aglomerações sem a mínima dignidade e privacidade e apresentam estruturas decadentes. O contexto habitacional e familiar é de extrema fragilidade e requer uma série de estruturas de várias ordens com respeito à vida, soberania, direitos humanos, moradia, saneamento básico, educação, saúde e lazer. Nos últimos anos, o bairro vem se expandindo significativamente de forma regular, mas os assentamentos precários existentes se caracterizam por condições impróprias, como a presença de casas quase dentro do Arroio Cerquinha com risco de desabamento. Casas em locais com muita umidade, aglomerações de casebres em espaço muito pequeno com risco de incêndio devido à presença de instalações irregulares (“gatos”), e outros riscos à saúde pela poluição do arroio e pela falta de saneamento básico. No Bairro Primavera, um antigo lixão, hoje é local de moradia existindo ainda, resíduos no local. Um grande número de casas necessita reforma nestes bairros. Já os bairros Petrópolis e Rincão não apresentam situações de tanta precariedade (Documento elaborado pelo CRAS Primavera para o PLHIS de Novo Hamburgo, *apud* LATUS, 2010, p. 146).

Da mesma maneira, nos bairros Vila Dihel, São José, São Jorge, Vila Nova e famílias de crianças e adolescentes da Unidade de Referência Bem Viver, localizada no Bairro Guarani, atendidos pelos CRAS Kephass, não foram quantificados os problemas existentes, havendo, no plano, um relato da situação atual, confeccionado pelos agentes da saúde desta unidade:

(...) a realidade socioeconômica no território de sua atuação é diversificada; são situações extremas no mesmo bairro/vila e também grandes concentrações de sub-habitações em outros locais. Algumas áreas se caracterizam pelos terrenos acidentados, aonde as construções vão invadindo morros e encostas, colocando em risco a vida de seus moradores. Em muitos locais não existe água tratada nem energia elétrica. No território de abrangência do CRAS Kephass há um número significativo de coabitações, casas precárias e/ou em risco e, em menor número, improvisadas. Igualmente é deficitária a existência de banheiros, uma vez que é elevado o índice de casas que não possuem banheiros com vaso sanitário. Muitas famílias vivem em espaços inadequados tanto em relação às condições do imóvel, como ao número de pessoas para o número de cômodos existentes (adensamento). É comum encontrar casas em condições precárias, onde reside mais de uma família ou mesmo onde coabitam família nuclear e outros membros da família extensa (Documento elaborado pelo CRAS Kephass para o PLHIS de Novo Hamburgo, *apud* LATUS, 2010, p. 147).

O Trabalho Técnico Social elaborado pela Secretaria Municipal de Habitação para o Programa de Regularização Fundiária a ser implementado na Vila Palmeira, permitiu o levantamento de informações socioeconômicas e da situação de moradia do total de 1950 famílias daquela localidade e identificando a necessidade de beneficiamento de 835 pelo programa. As informações foram extraídas das fichas cadastrais do Projeto Regina Comunidade¹⁴, não constando, também, no PLHIS, informações levantadas ou atualização de dados realizados pela equipe que desenvolvia o plano.

No que se refere à infraestrutura, os dados demonstram que 53% das moradias têm acesso a abastecimento de água o dia inteiro, enquanto 39% têm água em alguns períodos do dia e 65% não têm sistema de tratamento de esgoto domiciliar. As demais unidades adotam o sistema de fossa. Do esgoto não tratado, parte é lançada na rede pluvial e parte vai *in natura* para os arroios da bacia do Rio dos Sinos. A concessionária de energia elétrica atende 93%

¹⁴ Projeto de saúde preventiva desenvolvido na Vila Palmeira, bairro Santo Afonso, por dezenove funcionários do Hospital Regina, através de atendimentos diários à comunidade. Disponível em: <http://www.hospitalregina.com.br>. Acesso em 12 fev 2012.

das casas, sendo 6% abastecida de forma irregular, gerando risco à comunidade. Ainda sobre as questões de infraestrutura urbana, a maior parte das ruas não é pavimentada e a ausência de sistema de drenagem causa alagamentos. A coleta de lixo é realizada três vezes por semana e atende cerca de 95% da vila.

Tratando-se das habitações e suas condições, na visão da família, 46% dos moradores consideram sua casa regular, 41% boa e 13% péssima. A coordenação do Projeto julgou importante considerar que as casas classificadas como “regular” pelos moradores, em geral, são péssimas. Quanto à construção, 44% são de alvenaria, 44% são de madeira e 12% são mistas. Quanto à propriedade do imóvel, 92% declaram ser proprietários, 2% pagam aluguel e 6% vivem em outra situação; 19% das famílias moram em somente um ou dois cômodos, sendo constatado que muitas famílias numerosas vivem em casas pequenas. Nos dados referentes ao sanitário, 85% das famílias tem o banheiro dentro de casa, 11% fora e 3% não tem banheiro.

Para a realização de um plano democrático, com efetiva participação comunitária, o município foi dividido em 05 regiões para a realização de audiências públicas: bairro Canudos, bairro Rondônia, bairro Santo Afonso, bairro Boa Saúde e bairro São José. Essas plenárias regionais permitiram o entendimento sobre a percepção dos cidadãos sobre a realidade de sua cidade, o problema da habitação e as demandas de cada local, revelando um mapeamento das prioridades de ação. Já a parcela rural de Lomba Grande, bem como a área urbana constituída pelo bairro Lomba Grande foi debatida com representantes de entidades e da administração municipal.

As estratégias de ação estruturam-se do somatório de propostas que tem como objetivo minimizar ou sanar os problemas e aproveitar as potencialidades locais a partir do mapeamento da etapa anterior, assumindo um caráter estratégico, orientando o poder público municipal sobre a gestão das políticas públicas habitacionais. Tendo como base o enfrentamento da realidade local, orienta a tomada de decisão e serve de parâmetro para o acompanhamento e avaliação das ações públicas, pela sociedade, na medida em que conta com metas e indicadores de avaliação.

O Município de Novo Hamburgo investiu em média R\$ 1.859.660,58 em habitações no período compreendido entre 2002 e 2007. O menor investimento

anual ocorreu em 2005, quando foi investido R\$ 556.099,76. Tendo como base esses números e comparando-os com as realidades levantadas e acima descritas, o PLHIS aponta que os investimentos tratam de valores insuficientes, mas compara a média de investimento anual em Novo Hamburgo nas áreas de urbanismo, habitação, saneamento e gestão ambiental entre os anos de 2002 e 2007 e apresenta uma média de R\$ 35.186.305,39, apontando desta maneira, que Novo Hamburgo não precisa aumentar sua “capacidade de execução de investimento”, mas sim, estabelecer prioridades de investimentos para o tema habitacional (LATUS, 2010).

6.2 O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL LOCAL E AS AÇÕES PARA RESOLVER OS PROBLEMAS RELACIONADOS À MORADIA

Esta seção do presente trabalho identifica e descreve as principais ações do município de Novo Hamburgo, desde o ano de 2000 para solucionar problemas de habitação de interesse social, respondendo assim, ao segundo objetivo específico aqui proposto.

A política habitacional do município de Novo Hamburgo tem em seu histórico a atuação na produção de habitações de interesse social, através de iniciativas públicas, privadas e através de cooperativas.

Assim como aconteceu na capital do Estado, Porto Alegre, em Novo Hamburgo também foi investido recurso para construção de um conjunto habitacional pelo IAPI, no ano de 1950. Com tipologia habitacional sobreposta, o conjunto habitacional IAPI está localizado próximo ao centro da cidade, na Av. Pedro Adams Filho, quase em frente ao Hospital Municipal.



Figura 03: Localização do Conjunto Habitacional Vila IAPI – bairro Guarani
Fonte: Google Earth. Adaptações Autora, 2012



Figura 04: Foto da Vila IAPI
Fonte: LATUS, 2010

No ano de 1975 foram investidos esforços para construção de conjunto habitacional do tipo COHAB, no bairro Guarani. Seguindo o padrão deste tipo de investimento, foram executadas casas com tipologia isoladas no lote.



Figura 05: Foto do Loteamento COHAB Operário – bairro Guarani
Fonte: LATUS, 2010

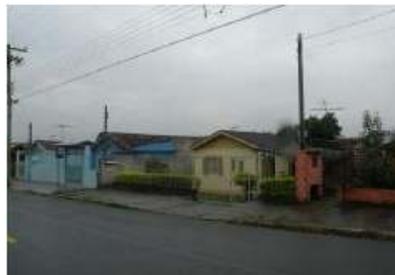


Figura 06: Foto do Loteamento COHAB Potiguara – bairro Canudos
Fonte: LATUS, 2010



Figura 07: Foto do Loteamento COHAB Vila Nova – bairro Guarani
Fonte: LATUS, 2010

No ano de 1985 foram construídas edificações verticais abrigando 1580 unidades habitacionais através do sistema de cooperativas INOCOOP¹⁵ Mundo Novo.

Além desses investimentos com características que se assemelham em qualquer que seja o município e estado de implantação, foram executadas construções de unidades habitacionais com tipologias construtivas do tipo

¹⁵ É uma sigla que nomeia um sistema de cooperativas habitacionais - Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais, existente em muitos estados Brasileiros e muitas vezes a sigla é utilizada como denominação dos bairros formados por estas construções. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Inocoop>. Acesso em 13 fev 2012.

casas geminadas e principalmente edifícios, seguindo a cultura de verticalização da cidade.

A política habitacional no município de Novo Hamburgo, atuou, nas últimas décadas, frente à produção de novos loteamentos populares e unidades habitacionais que tinham como objetivo o reassentamento de famílias que encontravam-se em áreas de risco, faixas de domínio de rodovias e margens de arroio (LATUS, 2010).

O Programa de Arrendamento Residencial - PAR, implementado pelo Governo Federal e a Caixa Econômica Federal, a partir de 2000, sustentou a produção de habitações de interesse social no município, totalizando a construção de 150 casas e 1.268 apartamentos.

A partir do ano de 2007 o município encontrou, na falta de locais adequados para construção de novas habitações de interesse social, somado à aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e à propagação das práticas de regularização fundiária, elementos fundamentais para guiar uma nova abordagem da questão habitacional.

Desde o ano de 2009 o Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV está substituindo, gradativamente o programa PAR. Desde então foram produzidas, no município, 250 casas, revelando-se uma quantidade pouco expressiva se comparada a outros municípios integrantes da região metropolitana de Porto Alegre.

No ano de 2009 foi assinado um convênio entre a Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo – PMNH, a Universidade Feevale, o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA-RS e a Associação de Arquitetos e Engenheiros Civis de Novo Hamburgo – ASAEC, garantindo uma produção significativa de projetos de habitações de interesse social. A produção fruto deste convênio representa aproximadamente 55% das unidades projetadas no município, num período de 13 meses, entre agosto de 2009 e setembro de 2010. O convênio ainda gerou a regularização fundiária de 2.351 lotes e a melhoria de 1.328 residências, mostrando que esta pode e deve ser uma forma de aumentar a inclusão de comunidades nas cidades.

**Tabela 05: Obras com a participação da Prefeitura Municipal nas Gestões 2001-2004/
2005-2008/ 2009-2012**

Gestão	Ano	Programa/Nome	Unid.	Ações	Total ano	Total gestão
Gestão 2009-2012	2010	Pró-Moradia – via Convênio (5 vilas atendidas)	958*	Construção de casas novas e Regularização Fundiária	1730	2.267 (~55% de UHs projetadas até o momento foram através do Convênio)
	2010	FNHIS Grande Gala (Operário)	22.*	Construção de casas novas, Infraestrutura e Regularização Fundiária		
	2010	Resolução 460 ⁷ (vários bairros da cidade)	500*	Construção de casas novas		
	2010	Minha Casa, Minha Vida Residencial NH (Boa saúde)	250*	Construção de casas novas, Infraestrutura (0 a 3 SM)	537	
	2009	PNHIS / Vila Palmeira (Canudos)	336	Construção de casas novas (336 unid.) e Regulariz. Fundiária de 724 UHs. Melhoria de 1.327 ⁸ UHs.		
	2009	FNHIS / Novo Nações Unidas	165	Construção de casas novas, Infraestrutura e Regularização Fundiária		
	2009	PSH / Nações Unidas	36	Construção de casas novas e Urbanização		
Gestão 2005-2009	2008	PSH / Vila Palmeira (Fase 1)	116	Construção de casas novas e Urbanização	412	1.670
	2008	PSH / Loteamento Morada dos Eucaliptos (Canudos)	76	Construção de casas novas e Urbanização		
	2008	PAR / Icaro (Canudos)	220	Construção de Apartamentos	531	
	2006	PAR / N. Horizonte (Liberdade)	240	Construção de Apartamentos		
	2006	PAR / Aurora (Canudos)	280	Construção de Apartamentos		
	2006	FNHIS/Grande Gala (Operário)	11	Construção de casas novas	727	
	2005	Recursos do Município Nações Unidas	407	Lotes urbanizados		
	2005	PAR Alcântara A e B	320	Construção de Apartamentos		
Gestão 2001-2004	2004	Resolução 460 Loteamento Morada dos Eucaliptos (Canudos)	889	Lotes urbanizados	889	1.247
	2002	PAR Sol Nascente	96	Construção de Apartamentos	96	
	2001	PAR Residencial Rondônia	112	Construção de Apartamentos	262	
	2001	PAR Condomínio Novo Milênio	150	Construção de casas novas		

Fonte: PMNH, 2010 *apud* BRITO, Alessandra M. do Amaral; MARTINS, Luciana Néri; BARBOSA, Rinaldo; BORTOLI, Fábio. **A inclusão de comunidades carentes na cidade do futuro** – experiência do Município de Novo Hamburgo – RS. Porto Alegre, 2010. p.9.

Frente a este panorama, aponta-se a criação de 4.108 lotes destinados à população de baixa renda no período compreendido entre os anos de 1985 e 2010, em uma relação que equivale a, aproximadamente, 165 lotes por ano, em um espaço de 25 anos, sendo uma ação tímida tendo em vista a problemática do município.

6.3 OS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Esta seção também se coloca de maneira a responder o quarto objetivo específico proposto neste trabalho: apontar novos instrumentos normativos e figuras jurídicas de ocupação urbana que o município tem se apropriado na busca de promover a qualidade de vida de famílias de baixa renda na cidade de Novo Hamburgo, exposto pela criação de uma lei específica instituindo o programa de regularização fundiária no município.

FERNANDES (2006) faz considerações sobre a questão da regularização fundiária e afirma que estas ações devem ser aplicadas em consonância com outras políticas públicas, a fim de criar um cenário propício a mudanças:

(...) Deve-se salientar que o Governo Federal entendeu que programas de regularização formulados em qualquer nível governamental têm uma natureza intrinsecamente curativa, remedial, devendo sempre, para terem sentido e serem *sustentáveis*, ser implementados em um contexto amplo de políticas públicas, urbanas e habitacionais, em todas as esferas governamentais, para intervenção no mercado imobiliário e controle efetivo dos processos de acesso ao solo urbano, visando assim quebrar o ciclo perverso que tem historicamente produzido a informalidade urbana e prevenir a continuada produção ilegal das cidades (FERNANDES, 2006, p. 316).

Os assentamentos precários e os loteamentos irregulares são parte da realidade de Novo Hamburgo, estando espalhados por grande parte da cidade. Uma parcela destes locais são passíveis de regularização, visto que possuem condições parciais ou totais de urbanização. A outra parcela, localizados em áreas inadequadas à moradia, em áreas de risco por estarem sob rede de alta tensão, em faixa de domínio de rodovia, em áreas alagáveis ou em encostas, demandam reassentamento.

Encarando essa realidade, foi criada lei específica para tratar destes problemas da urbe, através da Lei Municipal Nº 1.839/2008 que instituiu o Programa de Regularização Fundiária no Município de Novo Hamburgo, e representa um instrumento facilitador para a regularização de assentamentos informais. Através dela foi possível a aprovação de decreto de lei (3.305/2008), tornando 98 áreas verdes do município como áreas de interesse social e

permitindo assim, que esses locais recebam obras de infraestrutura urbana, com abastecimento de água, iluminação e melhoramento de vias públicas de acesso, além do processo de regularização fundiária, com projetos específicos para cada área. Essas áreas estão distribuídas pelo município e aparecem em 16 bairros: Dhiel, Santo Afonso, São José, Canudos, São Jorge, Rondônia, Rincão, Vila Nova, Liberdade, Ideal, Industrial, Primavera, Operário, Boa Saúde, Petrópolis e Roselândia. A maioria dos bairros possui duas ou três áreas que passaram a ser de interesse social. Os bairros com maior número de áreas e mais representativos são Canudos, com 31,6% e Santo Afonso, com 17,3%. Somados, esses dois bairros representam quase 50% das áreas a receberem as ações.

De acordo com informações da Secretaria de Habitação de Novo Hamburgo – SEHAB estão sendo desenvolvidas ações de regularização fundiária em sete assentamentos precários: Vila Das Flores, Vila Getúlio Vargas, Vila Grande Gala, Vila Kipling, Vila Marcílio J. Pereira, Vila Martin Pilger e Vila Palmeira.



Figura 08: Os sete assentamentos precários em processo de regularização fundiária
 Fonte: PLHIS (apud Prefeitura de Novo Hamburgo)

As primeiras ações terão como foco as Vilas Martin Pilger, Getúlio Vargas, Marcílio J. Pereira e Das Flores. Essas formações se deram de forma espontânea, há aproximadamente 30 anos, sendo que a maioria da população assentou-se nestes locais na década de 80. As casas que configuram as ocupações são, em sua maioria, de madeira, alvenaria simples ou casas mistas. Com relação à infraestrutura, as vilas contam com sistema viário improvisado, formado por becos, ruelas e acessos, sem pavimentação de qualquer tipo.



Figura 09: Local de implantação da Vila Martin Pilger
 Fonte: Google Earth. Adaptações, Autora, 2012.



Figura 10 e 11: Fotos da Vila Martin Pilger
 Fonte: Acervo Arquitetura e Comunidade, 2010.

Através de contrato firmado com o Governo Federal pelo Programa Pró-Moradia, em setembro de 2010, os investimentos a serem aplicados nessas quatro vilas representam cerca de R\$ 29.268.000,00. Esse recurso será investido em ações de regularização fundiária e urbana, melhorias ou implantação de rede de abastecimento de água, rede de energia elétrica, tratamento de esgoto cloacal e pluvial, iluminação pública e sistema viário. Já com relação às unidades habitacionais, os investimentos serão aplicados para reforma e remoção e reassentamento das unidades mais precárias. As unidades habitacionais em boas condições serão mantidas, com exceção da Vila Martin Pilger, que deverá ser reassentada em outra área, próximo ao seu local de origem, conforme mostra a tabela a seguir:

Tabela 06: Ações do Programa Pró-Moradia

Vila	Localização	Tempo de Ocupação	Nº Famílias atendidas	Propriedade da Área	Reassentamento
Martin Pilger	Bairro Vila Nova	25 anos	124	Municipal	Em área anexa de propriedade particular
Getúlio Vargas	Bairro Canudos	30 anos	418	Municipal/ Particular	No próprio local
Marcílio J. Pereira	Bairro Primavera	40 anos	52	Municipal	No próprio local
Das Flores	Bairro Canudos	25 anos	220	Municipal	No próprio local
Total			814		

Fonte: Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo, 2010.

Como se pode perceber, serão atendidas 814 famílias. Em sua maioria, os assentamentos são em áreas pertencentes ao município, o que favorece as ações de regularização fundiária permitindo que as famílias permaneçam no seu local de origem, respeitando seu local de inserção e suas relações com o meio onde estão inseridas, demonstrando consideração aos cidadãos e os vínculos destes com outras pessoas e o entorno. No entanto, visando favorecer uma mudança de postura desses moradores para hábitos mais saudáveis em relação à saúde e ao meio ambiente, está previsto o desenvolvimento de um projeto técnico social objetivando a qualidade de vida das pessoas e a preservação da qualidade do local.

A Vila Martin Pilger, no bairro Vila Nova será beneficiada através do programa Pró-Moradia e contará com ações de regularização fundiária beneficiando 124 famílias. Serão ainda construídas 72 novas unidades habitacionais, além de projetos de reurbanização que contam com projeto urbanístico e paisagístico das praças e áreas públicas.



A área de terras onde se localiza a Vila Kipling, no bairro Canudos, foi transferida para a prefeitura municipal, em agosto de 2011, facilitando assim, seu processo de regularização fundiária. O projeto de intervenção da Vila Kipling parte de um projeto de regularização fundiária, qualificação dos serviços de infraestrutura com obras de saneamento, com canalização de 70% do esgoto local, calçamento e melhorias das vias públicas, beneficiando cerca de 900 famílias através da propriedade regularizada. Além dessas ações de infraestrutura urbana e do direito à posse e da regularização da propriedade, o projeto prevê a construção de 600 novas habitações, além de investimentos de melhorias em habitações existentes. No total serão investidos cerca de R\$ 32.000.000,00 através do programa Minha Casa Minha Vida do Governo Federal. No assentamento da Vila Grande Gala estão sendo construídas 22 unidades habitacionais. Já na Vila Palmeira serão realizadas através do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários e com recursos do FNHIS, melhorias urbanas para 835 famílias, além da construção de 336 novas unidades habitacionais e obras de melhorias em outras 449 unidades habitacionais. O assentamento da Vila Palmeiras é o primeiro que receberá a execução das ações previstas em projeto, com as

obras iniciadas em 30 de janeiro de 2012 e com previsão de conclusão em 18 meses¹⁶.

6.4 ALÉM DA PROPRIEDADE, O QUE MAIS?

Conforme exposto por FERNANDES (2006) e visto na fundamentação teórica deste trabalho, as ações de regularização fundiária, que estabelecem o direito à posse e/ou à propriedade, são mecanismos que devem ser aplicados em consonância com outras políticas públicas habitacionais, de infraestrutura urbana, visando à construção de um lugar consolidado e que permita acesso a uma vida digna aos moradores.

Neste sentido, o poder público do município de Novo Hamburgo vem agindo nos bairros que estão em processo de intervenção, com ações nas mais diversas áreas, garantindo a qualidade de vida dos cidadãos destas localidades.

O Plano de Ação pela Saúde, por exemplo, prevê investimentos nas 15 Unidades Básicas de Saúde – UBS do município, abrangendo R\$ 2 milhões. A primeira destas obras a ser executada foi a UBS Kephass, através de reformas na estrutura existente. Essa unidade atende os moradores do bairro São José e do bairro Diehl. Outras localidades serão beneficiadas com este plano de ação, como o bairro Canudos, bairro mais populoso da cidade, que receberá melhorias na unidade existente, que conta com 482 m² a qual será anexada uma área de ampliação de 546 m², totalizando um investimento de 1,1 milhão. Além destas unidades, outras áreas carentes do município receberão investimentos, como os bairros Santo Afonso, Kraemer, Primavera, Rondônia, Rincão, Liberdade, Boa Saúde, Guarani e São Jorge.

Na ordem dos investimentos em saneamento, a cidade também receberá melhorias. Estão previstos investimentos de cerca de R\$ 7,2 milhões em obras de saneamento, que aumentarão o percentual de esgoto tratado na cidade, passando de 2% para 55%. Deste percentual, 51% correspondem a

¹⁶ Informações disponíveis em: <http://an.novohamburgo.rs.gov.br>. Acesso em 13 fev 2012.

obras de melhoria no arroio Luiz Rau que beneficiará cerca de 130 mil pessoas, ou seja, mais da metade da população da cidade, além do benefício direto aos assentamentos em sua margem.

O loteamento Morada dos Eucaliptos, no bairro Marisol será beneficiado com tratamento de esgoto separado para rede cloacal e pluvial, representando o primeiro loteamento popular do município a receber este tipo de infraestrutura e beneficiando 2.300 famílias.

A área da educação também está recebendo recursos. Em dezembro de 2011 foram concluídas as obras de uma nova escola de educação infantil na Vila Redentora, que atende também os bairros São Jorge e São José. No total, foram construídos 3,2 mil metros quadrados, correspondendo a 2,5 milhões em investimentos. O bairro Rondônia também recebeu uma nova sede para escola de educação infantil, com 642,00 m² e possibilidade de atender 150 crianças.

Percebe-se, desta maneira, o interesse e preocupação por parte do poder público em atender demandas de diversos segmentos no município, com empreendimentos que supram as necessidades de cada localidade, apoderando-se das oportunidades oferecidas pelo Governo Federal através de programas nas mais diversas áreas.

6.5 ARQUITETURA E COMUNIDADE – A PARCERIA ENTRE A PREFEITURA MUNICIPAL, CREA-RS, ASAEC E UNIVERSIDADE FEEVALE

Esta seção do trabalho apresenta respostas ao terceiro objetivo específico aqui proposto: verificar se a política habitacional do município de Novo Hamburgo possibilita a integração dos espaços de ocupação irregular à cidade formal. Os projetos que estão sendo desenvolvidos pela parceria entre a Prefeitura Municipal, CREA-RS, ASAEC e Universidade Feevale, em seguida expostos (seção 6.5.1 – Vila Palmeira – da utopia à realidade), são alternativas para a consolidação de uma cidade mais justa, integrada e menos desigual.

A Lei Federal 11.888, de 24 de dezembro de 2008, assegura às famílias com renda mensal de até três salários mínimos assistência técnica pública e

gratuita para o projeto e a construção de habitações de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia previsto na política urbana. A lei prevê que este direito deve ser efetivado mediante o apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios para a execução de serviços permanentes e gratuitos de assistência técnica nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia (BRITO, MARTINS, BARBOSA E BORTOLI, 2010). Além disto, a Lei permite que sejam firmados convênios ou parcerias entre entes públicos e entidades promotoras de programas de capacitação profissional, residência ou extensão universitária nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia (BRITO E BORTOLI, 2010).

Baseado nesta lei foi firmado um convênio entre a Universidade Feevale, a Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo, o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA e a Associação de Arquitetos e Engenheiros Civis da cidade de Novo Hamburgo, no ano de 2009 (BRITO E BORTOLI, 2010).

A área escolhida para o desenvolvimento do primeiro trabalho de reurbanização e regularização fundiária, proposto pelo poder público no âmbito do convênio foi a Vila Palmeira. Decisão essa tomada em virtude das condições precárias da localidade, somado ao fato de que uma das disciplinas do curso de Arquitetura da Universidade Feevale desenvolvia, desde o ano de 2007, estudos e especulações sobre esta área irregular (BRITO, MARTINS, BARBOSA E BORTOLI, 2010).

6.5.1 Vila Palmeira – da utopia à realidade¹⁷

A Vila Palmeira teve sua formação inicial há cerca de 20 anos, por pessoas vindas de cidades vizinhas e de cidades do oeste do Estado que

¹⁷ As informações sobre a Vila Palmeira foram extraídas do artigo apresentado no Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social. BRITO, Alessandra M. do Amaral; BORTOLI, Fábio. **O processo de reurbanização da Vila Palmeira em Novo Hamburgo/RS: da utopia à realidade.** Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social. Porto Alegre, 2010. 8 p.

projetavam na área calçadista, em expansão, uma possibilidade de emprego. Essas primeiras famílias apropriaram-se, por invasão, da então propriedade da família Schmitt, vendo nesta área uma maneira barata de se estabelecerem, ao passo que não possuíam condições de acesso à cidade formal, “e assim o fizeram, desconsiderando o fato desta ser uma área baixa, alagadiça e sujeita a inundações”. Em virtude das constantes invasões, parte da área foi definida, pelo município, a partir de 1991, como área de interesse social. Posteriores ações judiciais de desapropriação indireta, movidas pelos proprietários, resultaram na aquisição do restante e, atualmente, as terras da Vila são de propriedade do município. O recorrente problema das cheias foi minimizado com a implantação de um sistema de proteção contra cheias do Rio dos Sinos, em 1995.

Ocupando uma área de 50 hectares a Vila Palmeira constitui-se em um dos maiores assentamentos precários de Novo Hamburgo. Localizada no Bairro Santo Afonso, ao sul do município, próximo ao Rio dos Sinos, a vila que inicialmente foi ocupada por trabalhadores, hoje abriga cerca de 2.000 famílias e aproximadamente 7.000 habitantes.

A ocupação inicial da Vila se deu nas bordas da malha urbana existente e consolidada do Bairro Santo Afonso. Com o passar do tempo a sua expansão, constituída por quadras auto produzidas, com traçado orgânico, originou quarteirões com becos, arranjados segundo o conhecimento dos moradores, que densificaram o local com sub-habitações. A desorganização das quadras criou espaços inseguros para os moradores e usuários eventuais. Os becos e ruas sem saída causam sensação de insegurança, assim como o descontínuo traçado viário reforça a pouca integração com a cidade formal (BRITO E BORTOLI, 2010, p. 2).

A relação entre o bairro Santo Afonso e a Vila Palmeira apresenta descontinuidade do traçado viário e reduz assim a fluidez dos caminhos e gera um conflito de identidade ao usuário, que vê essa falta de ligação direta como uma barreira física, resultando na segregação espacial urbana - entre os moradores do restante da cidade e os moradores da vila. Essa separação é nítida, percebendo-se onde termina o bairro, assentado de forma ordenada, e até, de certa forma regular, e inicia a vila, com seus caminhos desregrados e desconexos.



Figura 14: O traçado regular do bairro Santo Afonso e o encontro (em amarelo) com as bordas da vila Palmeira e sua configuração desordenada (em vermelho pontilhado).

Fonte: Google Earth. Edição: autora, 2012.

Dados do Hospital Regina sobre a Vila Palmeira revelam os dados e as estatísticas do local. No ano de 2007, a maioria da população, correspondendo a 23% residia no local há pelo menos 16 anos. Entretanto, o somatório do percentual de moradores entre zero a três anos é de 34%, comprovando a expansão populacional da Vila. Aproximadamente 40% da população possui uma renda considerada baixa, entre R\$ 95,00 e R\$ 475,00. Quanto à faixa etária, a maioria dos moradores do sexo masculino está situada nos intervalos entre 10 a 14 anos e 20 a 29 anos. Em relação ao sexo feminino a maioria está situada nos intervalos entre 5 a 9 anos e 20 a 29 anos. Em relação às casas, 70% das unidades, o que corresponde à maioria possui de 3 a 5 cômodos. Grande parte da população utiliza transporte público como meio de locomoção, 31% usa bicicleta e apenas 6% automóvel. Grande parte destas pessoas está desempregada em função da crise no setor calçadista e vive de biscate e/ou da coleta de resíduos. Por estes motivos e pela configuração segregadora da sua malha viária, atualmente, a Vila Palmeira é considerada, pela população de Novo Hamburgo, uma das áreas mais violentas da cidade.



Figura 15: Foto de um dos becos da Vila Palmeira

Fonte: BLOCO (4), 2008



Figura 16: Foto da casa de um catador de lixa da Vila Palmeira

Fonte: BLOCO (4), 2008

O Projeto de Regularização Fundiária compreende uma área total de intervenção de 153.580,28 m², com a construção de 334 novas casas e a execução de melhorias em outras 432 unidades habitacionais existentes, somado a implantação de áreas verdes e equipamento de saúde, além de obras de infraestrutura urbana e sistema viário. As obras iniciaram em 2012 através de verbas do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FINHIS) compreendendo um total de R\$ 1.8345.907,00 de investimentos.



Figura 19: Vila palmeira e o projeto de intervenção. Os volumes brancos são as edificações existentes a permanecer e os volumes de telhados cinza e bases coloridas são as casas novas a serem executadas.

Fonte: Projeto de Extensão Arquitetura e Comunidade. Disponível em: <http://arquiteturaecomunidade.wordpress.com/>. Acesso em 07.02.2012



Figura 20: Tipologia das casas a serem executadas.

Fonte: Projeto de Extensão Arquitetura e Comunidade. Disponível em: <http://arquiteturaecomunidade.wordpress.com/>. Acesso em 07.02.2012

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procurou analisar as políticas públicas em habitação de interesse social implementadas no município de Novo Hamburgo e seu papel para a consolidação da cidadania de famílias de baixa renda relatando como a cidade tem tratado da questão da habitação social e como tem enfrentado o problema da informalidade. Através desta investigação foi possível conhecer a realidade do município de Novo Hamburgo e apontar um crescente desenvolvimento das ações para sanar aos problemas relacionados à moradia.

Impulsionado pelo crescimento econômico vinculado à indústria coureiro-calçadista, o município de Novo Hamburgo, a partir da década de 1960 viu suas bordas expandindo-se ao passo que se tornou destino de muitas pessoas que migravam do interior do estado. A partir de 1990 apresentou uma queda no crescimento populacional. No entanto, os problemas estruturais da cidade aumentaram, apresentando ocupações por invasão em áreas de risco e concentrando deficiência em sua infraestrutura, resultado de sua rápida expansão, conforme apresentado no capítulo de contextualização do estudo, em sua seção 1.2 O município de Novo Hamburgo – origem e evolução urbana.

Conforme apresentado na revisão bibliográfica a partir do Capítulo 3 – Informalidade e segregação socioespacial, estas ocupações de terras por invasão realizadas pelas populações de baixa renda são a origem de cidades constituídas por bairros mais afastados do centro – as periferias (FERNANDES, 2006). Estes assentamentos irregulares são representações formais da desigualdade e oferecem inúmeros problemas às cidades, não se tratando apenas de um reflexo de uma condição social, mas de um fator a potencializar as diferenças e enfraquecer as relações sociais, contribuindo para o aumento da violência urbana (SABOYA, 2009).

A pesquisa abrangeu estas áreas de ocupações irregulares permitindo a análise da evolução urbana do município, a partir do seu contexto histórico, facilitando o entendimento do acúmulo de problemas em determinados pontos da cidade, como os que deram origem aos locais que hoje configuram os

bairros mais problemáticos do município no que tange à informalidade: Rincão, Vila Diehl, Liberdade e o extremo leste do bairro Canudos.

Desta maneira, este trabalho partiu da seguinte indagação: *qual a influência das políticas públicas em habitação de interesse social como instrumento para a consolidação da cidadania de famílias de baixa renda no município de Novo Hamburgo?*

Analisando-se a situação habitacional de Novo Hamburgo, conforme o exposto na seção 6.1 Panorama da situação habitacional do município, identifica-se a grande carência do setor, que apresenta 51,69% de sua população na faixa de renda de zero a cinco salários mínimos apontando, desta maneira, dezenove aglomerados de habitações em condições subnormais, com carências de infraestrutura urbana, como esgoto tratado e abastecimento de água. Um das conclusões a que se chega com a análise dos dados levantados sobre as questões territoriais e urbanísticas do município é que o poder público possui conhecimento deste déficit habitacional, através dos cadastros dos programas Primeira Infância Melhor, CRAS e dos dados sintetizados no PLHIS e se preocupa em tentar sanar ou minimizar estes problemas.

Conforme apresentado neste trabalho, através da seção 6.2 O desenvolvimento da política habitacional local e as ações para resolver os problemas relacionados à moradia, existem investimentos em todos os períodos analisados e nas mais diversas áreas da cidade. No período que diz respeito à Gestão 2001 – 2004 foram identificadas ações através do programa PAR que tinham como objetivo a urbanização de lotes e construção de unidades habitacionais de tipologia apartamento e casa, totalizando 1.247 unidades. Já no período compreendido entre os anos de 2005 a 2009, a segunda gestão analisada, houve um aumento na produção de unidades habitacionais, passando para 1.670. Os investimentos deram origem a casas novas, construção de apartamentos e urbanização de lotes através dos programas PAR, PSH, FNHIS e recursos do município. Percebe-se que as ações realizadas nestes dois períodos foram pontuais, tratando-se da construção de unidades habitacionais e da remoção das famílias para esses novos locais. Na última gestão analisada, no que diz respeito aos anos de 2009 e 2010, os investimentos para vencer os problemas relacionados à moradia

deram um salto, passando a 2.267 unidades habitacionais, representando, em dois anos, 55% dos investimentos do período analisado. Através dos programas Pró-Moradia, PSH, FNHIS e Minha Casa Minha Vida, foram executados, além de projetos para construção de novas casas, projetos de infraestrutura e regularização fundiária dos assentamentos. Os projetos referentes a esses dois últimos anos analisados encontram-se em fase de desenvolvimento ou início das obras. Apesar de representarem, conforme exposto acima, 5.184 novas unidades habitacionais construídas e famílias atendidas, ainda trata-se de uma produção tímida frente ao problema habitacional do município, que estimava, em 2010, através de dados do IBGE, cerca de 10.750 famílias em condições precárias.

Conforme exposto no Capítulo 3 – Informalidade e segregação socioespacial, e compreendido através das contribuições de FERNANDES (2003), os programas de regularização fundiária devem, necessariamente, combinar algumas ações que vão além da questão do direito à propriedade, garantindo a sustentabilidade da intervenção pública, abrangendo desde urbanização, até legislação e programas culturais e socioeconômicos capazes de gerar emprego e renda, a fim de remover a imagem negativa fortemente pré-estabelecida às áreas informais e seus ocupantes. Novo Hamburgo tem trabalhado com programas integrados para vencer o problema da habitação e da fragmentação sócio espacial, conforme demonstrado nas seções 6.3 Programas de regularização fundiária; 6.4 Além da propriedade, o que mais?; e 6.5 Arquitetura e Comunidade - a parceria entre a Prefeitura Municipal, CREA-RS, ASAEC e Universidade Feevale, com investimentos que preocupam-se com a regularização da terra, ações de infraestrutura urbana com melhorias nas redes de abastecimento de água, rede de energia elétrica, esgoto e iluminação pública, além de produção de unidades habitacionais, unidades básicas de saúde e espaços de lazer. Desta maneira, percebe-se que há o entendimento por parte do poder público de que o desenvolvimento socioespacial também está associado à melhoria da qualidade de vida e baseia-se no atendimento das necessidades humanas, ampliando assim a justiça social.

Os exemplos citados nas seções 6.1.1 O Plano Diretor Urbanístico e Ambiental e 6.3 Programas de regularização fundiária deixam clara a

percepção da evolução da política habitacional ao longo do período analisado, assumindo distintas estratégias principais e apropriando-se de novas figuras jurídicas e implementando-as no município, através da ampliação das áreas de interesse social pela revisão do Plano Diretor Urbanístico Ambiental. Outra estratégia foi a criação da Lei Municipal 1.839/2008 que institui o Programa de Regularização Fundiária no município e que tem como premissa básica regulamentar os dispositivos previstos no PDUA fixando definições, condições, requisitos, parâmetros, procedimentos e instrumentos para os processos de regularização fundiária, apresentando-se como facilitador para o enquadramento dos projetos para processos de regularização fundiária de interesse social. Além destas duas leis municipais, o município se apropriou de uma Lei Federal (11.888/2008) para vencer o déficit habitacional, que assegura o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitações de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia prevista na política urbana. Sendo uma experiência pioneira no estado do Rio Grande do Sul, a adesão à Lei Federal permitiu a realização do convênio entre o curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Feevale através do projeto de extensão Arquitetura e Comunidade, a Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo, o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA/RS, e a Associação de Arquitetos e Engenheiros Civis da cidade de Novo Hamburgo – ASAEC. As propostas que correspondem ao período de 2009 e 2010 foram fruto deste convênio e representam a maior parcela dos investimentos do município, conforme ilustrado na tabela 05 – Obras com a participação da prefeitura municipal nas Gestões 2001-2004/ 2005-2008/2009-2012 da seção 6.2 O desenvolvimento da política habitacional local e as ações para resolver os problemas relacionados à moradia.

Pelo caráter das propostas desenvolvidas e apresentadas nesta última gestão pesquisada, os investimentos - que se revelam significativos para o período - são instrumentos para a consolidação da cidadania de famílias de baixa renda no município, ao passo que se preocupam com questões estruturais da cidade, permitindo, através de propostas de requalificação dos assentamentos, sua incorporação à cidade formal, além do acesso a equipamentos de cultura, saúde e lazer em suas proximidades, garantindo o

restabelecimento da dignidade das famílias que vivem na informalidade e, através da regularização fundiária, a aplicação de regras de qualificação espacial.

E, finalmente, identifica-se que a atual forma como as propostas habitacionais vem sendo desenvolvidas, envolvendo o poder público através de gestores que conhecem a realidade do município, a instituição universitária - que detém conhecimento para o desenvolvimento de propostas qualificadas, permite concluir que o município de Novo Hamburgo encontra-se em uma caminhada próspera rumo à construção de uma cidade mais justa, digna e com acesso a moradia e serviços. Ainda assim, coloca-se aqui um questionamento para futuras especulações: quais instrumentos urbanos podem ser inseridos nas propostas apresentadas a fim de qualificar o espaço urbano e favorecer a integração de todas as parcelas da cidade? Questão esta que, certamente, merece forte reflexão. Além disto, estes projetos desenvolvidos na última gestão municipal, ao passo que forem executados, implantados e apropriados pela população, poderão ser objetivo de estudo de pós-ocupação, com o intuito de verificar a eficácia das propostas e se os espaços propostos cumprem seu papel social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATLAS Sócio Econômico do Rio Grande do Sul. 2011. *Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES.* Disponível em: <http://www.scp.rs.gov.br/atlas/atlas.asp?menu=631>. Acesso em: 31 out. 2011.

BRITO, Alessandra M. do Amaral; BORTOLI, Fábio. **O processo de reurbanização da Vila Palmeira em Novo Hamburgo/RS:** da utopia à realidade. Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social. Porto Alegre, 2010. 8 p.

BRITO, Alessandra M. do Amaral; MARTINS, Luciana Néri; BARBOSA, Rinaldo; BORTOLI, Fábio. **A inclusão de comunidades carentes na cidade do futuro** – experiência do Município de Novo Hamburgo – RS. Porto Alegre, 2010. 10 p.

BRITO, Alessandra M. do Amaral; MORAES NETTO, Vinicius de. Vila Palmeira: proposta de reurbanização e habitação social: experiência do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Feevale. In: PELLEGRINI, Ana Carolina; VASCONCELLOS, Juliano Caldas (orgs.). **Bloco (4):** o arquiteto e a sociedade. Novo Hamburgo, RS: Feevale, 2008. P. 46-64.

FEE. 2010. Estatísticas - População. *Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul.* [Online] 2010. Disponível em: <http://www.fee.tche.br>. Acesso em: 31 out 2011.

FERNANDES, Edésio; ALFOSIN, Betânia. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade.** Diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006. 368 p.

FERNANDES, Edésio. Programas de regularização fundiária em áreas urbanas: comentários e lições. **Oculum Ensaio**, Campinas, FAU/PUC-Campinas n.6, 2003, p. 49 – 56.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Coletânea de legislação urbanística**. Normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária. Belo Horizonte: Fórum, 2010. 251 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Centro de Estatística e Informações. 2005. Déficit habitacional no Brasil: municípios selecionados e microrregiões geográficas. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações, 2005.

HOSPITAL REGINA. Associação Congregação de Santa Catarina. Diagnóstico Sócio-Econômico-Cultural e de Saúde. Projeto Regina Comunidade. Novo Hamburgo, 2007. Disponível em: <http://www.hospitalregina.com.br>. Acesso em 12 fev. 2012.

IBGE. 2000. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Download de Estatísticas - Agregados por Setores. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/agsn/> Acesso em: 31 out. 2011.

NETTO, Vinicius de M.; SABOYA, Renato T. De. A urgência do planejamento: a revisão dos instrumentos normativos de ocupação urbana. **Arquitextos**, São Paulo, 125.02, Vitruvius, out 2010.

OLIVEIRA, Giovanna Ortiz de; BUENO, Laura Machado de M. Assentamentos precários em áreas ambientalmente sensíveis (1). **Arquitextos**, São Paulo, 104.00, Vitruvius, nov 2009.

PICCININI, Livia Teresinha Salomão. **A flexibilização dos padrões habitacionais e urbanísticos e as formações sócio-espaciais informais**. Tese de Doutorado, PROPUR-UFRGS, Porto Alegre, 2007.

Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo. 2004. *Plano Diretor Urbanístico e Ambiental*. Lei Municipal nº 1.216/2004. Novo Hamburgo, 2004.

Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo. 2010. *Plano Diretor Urbanístico e Ambiental*. Lei Complementar nº 2.150/2010. Novo Hamburgo, 2010.

LATUS – Consultoria, Pesquisa e Assessoria de projetos. Diagnóstico para o Plano local de habitação de interesse social – PLHIS - Novo Hamburgo/RS, 2010. Arquivo PDF. Jun. 2010.

Prefeitura Municipal de São Francisco de Paula. 2010. *Plano Local de Habitação Social*. São Francisco de Paula: 3C Arquitetura e Urbanismo, 2010.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. A função social da propriedade nas cidades: das limitações administrativas ao conteúdo da propriedade. **Revista Interesse Público**, n 53, 2009.

PRIMEIRA INFÂNCIA MELHOR. Informações sobre o programa. Disponível em www.pim.saude.rs.gov.br. Acesso em: 12 fev. 2012.

SILVA, Cleusa Terezinha Azambuja da; MELLO, Cristina Didonet Tavares da Cunha; LEAL, Laura Regina do Canto. A Vila do IAPI no contexto de urbanização e industrialização. **Revista Historiador**, n 02, 2009.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da Literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n.16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SABOYA, Renato. Segregação espacial urbana. **Urbanidades**. Disponível em: <http://urbanidades.arq.br>. Acesso em 13 fev. 2012.

WIKIPÉDIA. Informações sobre a sigla INOCOOP. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Inocoop>. Acesso em 13 fev. 2012.