

Programa de Habitação Popular de Sobral

Ondina Canuto⁽¹⁾

Resumo – O Programa Municipal de Habitação Popular de Sobral - Gestão 1997-2000 – é fruto do conhecimento da realidade habitacional local, do debate acerca do tema com segmentos comunitários e da reivindicação da população de baixa renda, que se ressentia de uma política habitacional capaz de responder a demanda por moradia em condições satisfatórias de habitabilidade. O Programa Municipal de Habitação Popular representa a vontade política da Administração Municipal, que vem traçando caminhos e buscando parceiros com vistas a encontrar soluções para os graves problemas habitacionais identificados, de maneira especial nas situações que colocam a população carente em situação de vulnerabilidade habitacional, em grande parte decorrente de intervenções equivocadas do poder público, num período não muito distante. A Prefeitura Municipal de Sobral, através da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – Gerência de Habitação e Saneamento, lançou o desafio de modificar o desenho urbano de áreas periféricas do município, com meta prevista de atendimento a 6.500 famílias. Assim, e de forma compartilhada com setores sociais, busca ampliar o nível da qualidade de vida da população.

Palavras chaves – Programa habitacional, saneamento básico, auto-construção, infra-estrutura urbana e parceria.

Introdução

A implementação de uma Política de Desenvolvimento Urbano para o município de Sobral passa necessariamente pela realização de ações capazes de combater o déficit e de elevar o nível habitacional da população de baixa renda, em sua grande maioria hoje situada em áreas precárias, impróprias e/ou de risco.

O município de Sobral, segundo dados do IBGE (Censo 1996), possui uma população de 138.274 habitantes, estando distribuída em 11 distritos, incluindo-se a sua sede.

Considerando-se a área urbana, o município concentra aí cerca de 80% de sua população, fato que mais se evidenciou na última década, em conseqüência do acelerado processo de industrialização, com a formação de um parque industrial composto de grande, médias e pequenas indústrias.

Todo este processo, ao mesmo tempo em que levou o município a um desenvolvimento econômico, gerou em conseqüência um rápido e desordenado crescimento urbano, com construção de habitações precárias e em áreas impróprias, inexistindo infra-estrutura capaz de proporcionar condições de habitabilidade satisfatória.

No momento em que o município de Sobral discute e elabora o seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU, é imperioso que se volte para o setor habitacional, em especial para a habitação popular, apontando normas específicas para urbanização de áreas ocupadas pelos setores populares de baixa renda e, atendendo ao princípio constitucional da função social da propriedade, se busque a ordenação

⁽¹⁾Ondina Canuto - Assistente Social, Especialista em Gerontologia Social, mestranda em Gestão e Modernização pela Universidade Estadual Vale do Acaraú/Universidade Internacional de Lisboa e Gerente de Habitação e Saneamento da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente de Sobral na gestão 1997-2000.

da cidade e a melhoria da qualidade de vida nos aglomerados urbanos.

O que é o Programa Municipal de Habitação Popular

O Programa Municipal de Habitação Popular, com execução planejada para o período de 1997/2000, compõe um conjunto de projetos habitacionais de melhoria/recuperação de moradias, construção de novas habitações com infra-estrutura adequada, urbanização de áreas sem condições seguras de habitabilidade, construção de unidades sanitárias, entre outros serviços. Sua área de abrangência compreende a população de baixa renda residente na periferia da sede do município e distritos, mais especificamente em espaços urbanos considerados de risco, localizados próximos a rios, lagoas, açudes e em terrenos pantanosos.

O desenvolvimento do Programa Municipal de Habitação Popular está orientado pelos princípios abaixo relacionados:

Cooperação - A realização de parcerias para o enfrentamento da demanda por habitação e saneamento é fundamental. Nesse sentido, busca-se a cooperação técnica e financeira entre Município, Estado e União, universidades, organizações não-governamentais, iniciativa privada, dentre outras;

Participação - A ingerência da sociedade civil, através de suas organizações diversas, e o envolvimento dos beneficiários dos projetos habitacionais são fatores fundamentais na construção de novas formas de participação e co-gestão;

Intersetorialidade de ações, a partir de uma visão integral do cidadão, compreendendo habitação como o alicerce da construção da cidadania. Nesse sentido, indispensável se faz articular ações nas áreas de habitação, capacitação profissional, geração de ocupação e renda, educação, saúde, lazer e cultura, dentre outros, potencializando, assim, as intervenções na área de habitação.

Objetivo geral

Proporcionar a redução do déficit habitacional e a melhoria qualitativa das condições de habitabilidade da população de baixa renda do município, em especial aquela localizada em áreas de risco e/ou degradadas, como forma de contribuir com o efetivo exercício de sua cidadania.

Ações planejadas

1. Urbanização dos terrenos ocupados por habitações “sub-normais”. A ação prevê intervenções integradas de melhoria das moradias e urbanização local, de modo a garantir segurança e qualidade na habitabilidade, consolidando a ocupação da área;
2. Remoção das famílias residentes em áreas de risco, cuja urbanização é tecnicamente inviável para fins de habitação. A intervenção consta de construção de unidades habitacionais com infra-estrutura urbana, através do processo de mutirão ou auto-construção;
3. Regularização fundiária das áreas de assentamento urbano em situação irregular;
4. Expedição de Contratos de Concessão de Direito Real de Habitação para as famílias beneficiadas por projetos habitacionais;
5. Implantação de lotes urbanizados em vazios urbanos, executando obras de infra-estrutura e construção de equipamentos comunitários, oportunizando a formação de assentamentos ordenados, onde os beneficiários, a partir de meios próprios, sejam capazes de construir casas em alvenaria dotadas de unidades sanitárias;
6. Execução de projetos de construção de unidades sanitárias. A intervenção prevê a ampliação das ações de saneamento básico no tocante ao incentivo e à instalação de unidades sanitárias junto à população de baixa renda, residentes em comunidades urbanas e rurais. O projeto compreende a

hierarquização das demandas, verificando as áreas mais críticas, próximas a reservatórios hídricos, e avaliando suas condições técnicas como forma de evitar uma futura remoção das famílias quando da completa urbanização do local. É fundamental nessa intervenção o trabalho articulado das Secretarias Municipais e organizações comunitárias para promover a educação sanitária e ambiental junto à população beneficiária;

7. Implantação do Programa de Apoio à Auto-Construção - PAAC, a partir de uma parceria entre a Prefeitura Municipal de Sobral, o Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos – CEARAH PERIFERIA e associações comunitárias, na busca de soluções habitacionais para as famílias de baixa renda. O PAAC concede créditos individuais através de grupos de 10 a 25 famílias organizadas em entidades comunitárias. O objetivo da ação do projeto é a melhoria habitacional da casa própria através de reforma ou ampliação da unidade, atendendo a famílias com renda mensal entre um e três salários mínimos;

8. Enfrentamento do déficit habitacional, carreando junto aos órgãos públicos recursos financeiros para a implantação de Conjuntos Habitacionais;

9. Apoio à organização comunitária em projetos habitacionais. A intervenção prevê o incentivo e apoio às iniciativas comunitárias gestadas com o fim de promover soluções na área de habitação. As ações contemplam a mobilização e assessoramento aos grupos organizados, na perspectiva da obtenção de financiamentos ou projetos. Estabelece, ainda, a capacitação de mão-de-obra na área da construção civil ou na fabricação de material de construção;

10. Desenvolvimento de projetos de experiências tecnológicas como forma de incentivar o fomento de novas tecnologias na área da construção civil que sejam de baixo custo, adequadas à realidade local, e que contribuam para o suprimento da demanda por melhorias habitacionais na periferia e distritos do município de Sobral. Sua ação pressupõe a efetivação de parcerias com instituições públicas, organizações não governamentais, profissionais e entidades comunitárias;

11. Implantação do banco de material de demolição. Na condição de agente fiscalizador de demolição de construções, a Prefeitura Municipal de Sobral, a partir da comunicação da demolição pelo proprietário, negociará a entrega da área limpa e repassará essa incumbência a uma associação comunitária que, reciclando o material, poderá reutilizá-lo em melhorias habitacionais nas comunidades.

Metas previstas

1. Intervir nas três áreas de pantanal situadas na sede do município e consideradas de risco, denominadas de Sinhá Sabóia, Alto da Brasília e Padre Palhano. A intervenção nestas áreas compreende:

1.1. Pantanal do Sinhá Sabóia e áreas vizinhas - Construção de 250 unidades habitacionais, possibilitando a remoção das famílias residentes em duas etapas e urbanizando a área remanescente;

1.2. Pantanal do Alto da Brasília - Construção de 268 unidades habitacionais, com infra-estrutura e equipamentos comunitários, através do Programa de Urbanização - PROURB, numa parceria entre Governo do Estado, Prefeitura Municipal de Sobral e Banco Mundial, promovendo a remoção das famílias residentes para uma área próxima e urbanizando a área remanescente;

1.3. Pantanal Padre Palhano - implantação de infra-estrutura básica, com rede de esgoto, drenagem e pavimentação, beneficiando 1.780 famílias com ligações domiciliares de esgoto e, ainda, promovendo a melhoria habitacional em áreas críticas, beneficiando 184 famílias.

2. Proporcionar melhorias em 300 unidades habitacionais localizadas em distritos do município de Sobral, permitindo a reconstrução de casas de taipa em alvenaria;

3. Implantar 1.500 lotes urbanizados em diferentes áreas na sede do município;

4. Promover melhorias em 1.000 unidades habitacionais na sede do município;

5. Implantar conjuntos habitacionais com a construção de 1.000 unidades na sede do município.

População alvo

Constituem população alvo do programa:

1. Famílias com rendimento até três salários mínimos, faixa considerada de baixa renda, com atenção especial àquelas situadas em áreas degradadas e/ou de risco;
2. Famílias com rendimentos superiores a três salários mínimos, apoiando-as na busca de financiamento habitacional junto aos órgãos e agentes financeiros.

Fontes de recursos

Os recursos destinados à aplicação das diferentes intervenções serão provenientes de fontes de receita própria do município, de convênios/contratos/financiamentos estabelecidos com órgãos governamentais em nível estadual e federal, organizações não governamentais e outras fontes que vierem no decorrer de sua implementação.

Resultados

As ações da Prefeitura Municipal de Sobral referentes ao Programa Municipal de Habitação Popular, no período de janeiro de 1997 a setembro de 1999, traduziram-se em obras que implicaram efetivamente na melhoria da qualidade de vida da população beneficiária. Além disso, vem sendo constatado a adequação entre grande parte das demandas identificadas, quando da elaboração do diagnóstico habitacional do município, e a pertinência desta quando da execução das obras propriamente ditas.

Sabendo que o processo de planejamento pressupõe momentos de avaliação e conseqüente redirecionamento ou não de algumas ações, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente de Sobral periodicamente procura com a população beneficiária através de sua representação comunitária avaliar não só a execução das obras em curso como também verificar, juntamente com outras secretarias e parceiros, o impacto real de sua realização sobre a melhoria da qualidade de vida das famílias assistidas.

Outro aspecto positivo relaciona-se ao processo educacional que vem sendo implementado através do Programa Municipal de Habitação Popular. Com o apoio das equipes de Saúde da Família, profissionais da área da educação, cultura, assistência social, integrantes de organizações comunitárias em geral, entre outros, tem sido possível discutir com as famílias assistidas questões relativas ao exercício pleno de sua cidadania, como: direito a moradia, educação, lazer, cultura, organização, etc; dever e responsabilidade individual e coletiva de preservar o meio ambiente, contribuindo com a manutenção da limpeza, arborização, manutenção dos equipamentos públicos, área verde, entre outros itens. Já é perceptível em algumas comunidades beneficiadas o fortalecimento de seu processo de organização e mobilização em torno de suas necessidades. Gradativamente, tanto o Poder Público, representado pela Prefeitura de Sobral, como os setores populares, através de suas organizações comunitárias, têm aprendido a lição de compartilhar e construir democraticamente objetivos em prol de um Sobral saudável, contribuindo, assim, com a elaboração de novas práticas governamentais.

Entretanto, **“nem tudo são flores”**. A realização do programa tem exigido por parte de seus dirigentes o enfrentamento de situações difíceis que lhes impõem a necessária persistência comprometida e obviamente acabam por lançar novos desafios. A demora no cumprimento do cronograma de algumas obras decorrentes do atraso no repasse financeiro por parte do Governo Federal, que por sua vez implicou no atraso do pagamento de fornecedores e falta de materiais, problemas ocasionados pela chuva, entre outros motivos, contribuíram para a desmobilização comunitária, requerendo a intensificação de novas articulações e discussões com a comunidade. Além disso, o fato de o programa estar voltado para famílias carentes tem proporcionado, em sua implementação, um diagnóstico mais aprofundado dos baixos níveis de qualidade de vida desta população, exigindo a adoção de outras ações que respondam às necessidades identificadas, muitas vezes até de sobrevivência. Para tanto, na medida em que tais situações são constatadas, o grupo coordenador do programa articula e apresenta a demanda sentida para a Secretaria Municipal responsável. Constatou-se,

ainda, que em algumas comunidades não se pode atender a 100% das famílias em situação de risco, pelo fato de algumas terem fixado residência durante ou após a elaboração dos projetos executivos. Construir mais moradias exigia um volume maior de recursos, o que não era possível, apontando, dessa forma, a necessidade de uma nova intervenção de modo a garantir a melhoria da qualidade habitacional em toda a área.

Ainda em desenvolvimento, o Programa Municipal de Habitação Popular certamente irá colher novos bons frutos e novas tarefas a cumprir. Abaixo são relacionadas as obras habitacionais e os resultados respectivos alcançados.

Resultados alcançados através de obras já realizadas

Conjunto Habitacional Santo Antônio – 1ª Etapa – A implantação do Conjunto Parque Santo Antônio – 1ª Etapa – constitui-se a primeira intervenção do Programa Municipal de Habitação Popular, através da qual foram beneficiadas 180 famílias. As obras de constituição do Conjunto foram iniciadas em março de 1997 e concluídas em setembro do mesmo ano, tendo como agentes financiadores o Governo Federal (via Caixa Econômica Federal) – Programa Habitar Brasil – e a Prefeitura Municipal de Sobral. Sua realização constou do reassentamento parcial das famílias residentes no Pantanal do Sinhá Sabóia e áreas vizinhas em um terreno localizado no mesmo bairro, dotado de infra-estrutura básica (água, luz e esgotamento sanitário). Em regime de auto-construção foram levantadas 150 casas populares, com área coberta individual de 40 m², e entregues 30 lotes urbanizados. Todas as famílias reassentadas demoliram suas casas de origem. Ressalte-se, porém, que nem todas as famílias residentes no Pantanal do Sinhá Sabóia, num total de 23, optaram pelo reassentamento no Conjunto, mantendo suas moradias no mesmo local. A estas, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente propõe uma nova abordagem que venha possibilitar o seu reassentamento, quando da realização da 2ª Etapa de Urbanização do Parque Santo Antônio, eliminando, assim, o Pantanal do Sinhá Sabóia como área habitacional e desenvolvendo um projeto de urbanização do mesmo. A avaliação dos resultados aponta para impactos positivos na qualidade da nova habitação das famílias beneficiadas e no exercício de uma nova relação entre poder público, associações comunitárias e população, abrindo espaços à participação popular sem o tráfico de influência de líderes comunitários. Além disso, por envolver parceiros internos e externos à Administração, a implantação do Conjunto Habitacional Santo Antônio – 1ª Etapa – mostra-se como uma intervenção intersetorial que compreende o homem e suas necessidades em sua totalidade.

Saneamento Básico do Pantanal Padre Palhano⁽¹⁾ – A ação foi desenvolvida no âmbito do Programa Pró-Saneamento, com financiamento do Governo Federal (via caixa Econômica Federal) e da Prefeitura Municipal de Sobral. Através dela foram beneficiadas cerca de 2.000 famílias, em torno de 10.000 pessoas. Sua realização constitui-se na implantação de uma completa infra-estrutura básica, com rede coletora de esgoto, ligações prediais, estação elevatória, lagoas de estabilização, rede de drenagem e pavimentação do Bairro Padre Palhano. A obra de esgotamento sanitário, desenvolvida no período previsto de 12 meses, foi iniciada em 27 de fevereiro de 1998 e concluída em 28 de fevereiro do ano seguinte. Já as obras de drenagem e pavimentação tiveram seu início em abril de 1998 e término em 28 de fevereiro do ano seguinte. Já as obras de drenagem e pavimentação tiveram seu início em abril de 1998 e término em fevereiro de 1999. A intervenção teve como resultado a transformação do Pantanal Padre Palhano (área crítica e de risco) em um novo bairro, dotado de completa infra-estrutura urbana, garantindo, assim, condições dignas de habitabilidade e saúde aos seus moradores. Além disso, a ação valorizou o bairro e sua gente, possibilitando maior eficiência de outros serviços públicos, tais como: coleta sistemática de lixo; arborização do bairro; condições adequadas para um melhor acompanhamento do Programa Saúde da Família, dentre outros. Registre-se, entretanto, a existência de alguns espaços não beneficiados, haja vista sua ocupação ter sido posterior à elaboração dos projetos executivos.

⁽¹⁾ O Padre Palhano é uma área habitada há 9 anos, constituindo-se numa ação equivocada do poder público que na época distribuiu terrenos sem condições mínimas de habitabilidade.

Atendimentos habitacionais emergenciais e apoio às associações comunitárias – A intervenção local na área de habitação para atendimentos emergenciais vem sendo realizada através do Programa Municipal de Habitação Popular, custeada exclusivamente com recursos do Tesouro municipal. As ações, realizadas em setembro de 1999 totalizaram recursos da ordem de R\$14.522,00 (catorze mil quinhentos e vinte e dois reais). Através desta intervenção foram beneficiadas 54 famílias que encontravam-se concentradas em áreas críticas e de risco, residentes em bairros diversos. Os atendimentos realizados compreenderam a recuperação de moradias precárias, que durante o período invernosso corriam o risco de desabamento. Assim, a ação veio possibilitar a seus beneficiários maior segurança e qualidade habitacional. Devido à existência de um grande número de famílias de baixa renda no município, verifica-se que a demanda por atendimentos pontuais desta natureza é bastante significativa e origina-se de todos os bairros periféricos da sede do município e dos distritos. Registre-se, também, que a partir da intervenção feita foram desenvolvidas outras ações de apoio às associações comunitárias, no sentido de suprir as demandas de famílias carentes. Percebe-se a necessidade de destinação de recursos regulares a esse tipo de assistência, posto que se tem hoje muitas famílias em situações de extrema carência e precariedade, representando em alguns dos casos ameaças de risco de vida e/ou comprometimento da saúde de adultos e crianças.

Implantação de lotes urbanizados – 2ª Etapa do Parque Santo Antônio – Bairro Sinhá Sabóia – Trata-se de um projeto idealizado a partir do Programa Habitar Brasil, com recursos do Orçamento Geral da União – OGU/98 e Prefeitura Municipal de Sobral, que após a desapropriação do terreno e início das obras teve sua verba cancelada pelo Governo Federal. Embora importando em um volume substancial de recursos financeiros, a Prefeitura Municipal de Sobral assumiu a continuidade do projeto com recursos próprios, viabilizando, assim, o cumprimento dos compromissos assumidos diante da comunidade sobralense. O projeto foi realizado no período de oito meses, com conclusão em outubro de 1999, tendo sido investido um total R\$117.000,00 (cento e dezessete mil reais). Através do projeto foram implantados 250 lotes urbanizados, distribuídos em oito quadras, em uma área física total de 18.000 m², no Bairro Sinhá Sabóia. Destaque-se que com este projeto foi possível concluir a intervenção iniciada no Bairro do Sinhá Sabóia, atendendo as 23 famílias que na época não quiseram ser reassentadas no Conjunto Habitacional Santo Antônio – 1ª Etapa. Para seleção dos demais beneficiários foram observados os seguintes critérios:

1. não dispor de casa própria;
2. ordem de solicitação através de cadastro de demanda habitacional coordenado pela Secretária de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente de Sobral;
3. existência de condições financeiras para construção imediata do imóvel, em alvenaria, com unidade sanitária;
4. famílias removidas do Bairro Dom Expedido, quando da construção da Ponte José Euclides Ferreira Gomes e da Avenida Monsenhor Aloísio (38 moradias construídas em concreto celular);
5. servidores públicos municipais aptos a financiar a construção de suas residências a partir de financiamento da Caixa Econômica Federal (50 unidades);
6. apresentação de renda familiar entre um a três salários mínimos.

Melhorias habitacionais nos distritos de Jaibaras, Rafael Arruda, Taparuaba e Aracatiaçu – O projeto foi desenvolvido no âmbito do Programa Habitar Brasil, com o objetivo de atender às famílias residentes nos distritos em precárias condições de habitabilidade. Iniciado em setembro de 1998 e concluído em julho de 2000⁽²⁾, o projeto beneficiou um total de 175 famílias. Além destas famílias residentes nos distritos trabalhados, devido a um saldo de recurso proveniente da compra de alguns materiais de construção a preço inferior do que havia sido orçado inicialmente, foi possível apoiar mais onze famílias do bairro Alto da Brasília⁽³⁾. Além dos investimentos previstos de contra-partida, a Prefeitura Municipal de Sobral investiu um maior volume de recursos como forma de garantir a execução de serviços complementares, como obras de infra-estrutura, pavimentação e ligação domiciliar de água, nas áreas em que se fizeram necessários. No que se refere ao objeto de ação, o

projeto de melhorias habitacionais realizou a reconstrução de casas de taipa em alvenaria, com uma área coberta de 24 m², composta de sala, cozinha e banheiro, com fossa e sumidouro. Entretanto, devido ao tamanho proposto das moradias (24m²), algumas famílias com um maior número de membros optaram, durante a realização do projeto, por ampliá-las em taipa ou por reaproveitar parte da casa já existente em taipa. A nova dinâmica de trabalho, na ocasião, foi debatida com as famílias, tendo sido pactuado uma parceria entre estas e a Prefeitura Municipal de Sobral, na qual o poder público garantiria os recursos e a coordenação técnica do projeto (visitas periódicas de assistente social e engenheiro) e os beneficiários entrariam com a mão-de-obra para a execução das obras. Visando facilitar o acompanhamento do projeto nos distritos, a Prefeitura Municipal de Sobral contratou quatro mestres de obras. Em termos de aspectos positivos, além de melhorar efetivamente a qualidade habitacional das famílias envolvidas, o fato de algumas assumirem responsabilidade direta com a obra acabou por gerar uma maior integração entre o poder público e as famílias assistidas e uma maior satisfação e valorização, por parte dos beneficiários, quando do resultado final de ter uma casa “melhor” e mais ampla. Outro item positivo foi o envolvimento dos agentes locais⁽⁴⁾ e dos agentes de saúde, além do apoio da Secretaria de Agricultura e Recursos Hídricos, responsável pelo fornecimento de mudas para arborização das áreas trabalhadas.

PROURB – Alto da Brasília – Trata-se de uma ação articulada com o Governo Estadual, através do Programa de Urbanização – PROURB, Banco Mundial e Prefeitura Municipal de Sobral. O seu objetivo era o de promover o reassentamento de 300 famílias, moradoras do Pantanal Alto da Brasília, em área próxima localizada no mesmo bairro. Através de sua realização, que contou com a auto-construção de casas (38m² de área individual construída e terreno de 60m²), foi formado o Conjunto Habitacional Cesário Barreto. A área reassentada foi dotada de completa infra-estrutura urbana, com área de lazer (construção de quadra poliesportiva) e creche comunitária. Além disso, a intervenção objetivava a urbanização do Pantanal⁽⁵⁾ (área de origem), de modo a evitar sua reocupação e, ainda, como forma de extinguir a mais crítica área de risco da cidade, transformando-a em espaço verde, dotando-a de uma praça. É importante ressaltar que permaneceram residindo na zona periférica do Pantanal 25 famílias que não puderam ser alojadas no conjunto habitacional construído. Destas, 11 das mais carentes foram beneficiadas com recursos financeiros para promover a melhoria de sua moradia (cessão de material para reconstrução das casas em alvenaria com banheiro e apoio com mão-de-obra) e, as demais, por iniciativa própria, fizeram o mesmo.

⁽²⁾ A realização deste projeto apresentou algumas dificuldades de execução, que contribuíram para o seu atraso destacando-se: mão-de-obra por conta da família que, em alguns casos, por não dispor de pessoal especializado, teve que assumir a sua contratação; o período das chuvas (fevereiro a maio/99); demora no repasse de recursos do Orçamento Geral da União (do segundo para o terceiro repasse houve demora de cinco meses), que gerou atraso no pagamento dos fornecedores e conseqüente falta de materiais e até a execução de novo processo licitatório frente à desistência de alguns fornecedores.

⁽³⁾ As onze famílias, residentes em habitações precárias na periferia do pantanal Alto da Brasília, referem-se a uma parte das que não foram reassentadas por ocasião da construção do Conjunto Habitacional Cesário Barreto (vide projeto a seguir “PROURB – Alto da Brasília”), e que necessitavam de apoio para adquirir material de construção e, assim, poder reconstruir suas moradias em alvenaria, com banheiro, na área urbanizada do Alto da Brasília.

⁽⁴⁾ Agente local é um encarregado da Prefeitura Municipal de Sobral popularmente conhecido como “prefeitinho” da área em que atua. Tem como responsabilidade identificar os problemas sentidos pela população residente na localidade de sua responsabilidade, encaminhando para a Secretaria Municipal respectiva a demanda verificada. A Administração dispõe de vários agentes locais, garantindo uma cobertura de 100% do município com a sua atuação.

⁽⁵⁾ Urbanização em fase de conclusão.

O trabalho realizado contou com a parceria das Secretarias de Agricultura e Recursos Hídricos (fornecimento de mudas) e de Saúde e Assistência Social.

Programa de Apoio à Auto-Construção – PAAC/Sobral – O PAAC vem oportunizando às famílias com renda de 1 a 3 salários mínimos a aquisição de créditos habitacionais através da formação de grupos constituídos por 10 a 25 famílias apresentadas por associações comunitárias locais. Tem por objetivo a melhoria da casa própria daqueles que não têm acesso aos créditos bancários para a reforma, ampliação ou melhoria da habitação. O crédito importa em até R\$ 450,00 (quatrocentos e cinquenta reais), sendo este o seu valor máximo, assim custeado:

- R\$ 75,00 – poupança do beneficiário
- R\$ 150,00 – subsídio da Prefeitura Municipal de Sobral
- R\$ 225,00 – empréstimo da Organização Não Governamental CEARAH - Periferia, a ser devolvido em 12 parcelas de R\$ 18,75 (dezoito reais e setenta e cinco centavos).

Assim como as demais ações da área de habitação, que vêm sendo desenvolvidas em parceria com a população, o PAAC tem se baseado no conceito de poupança, assumindo um caráter educacional junto aos seus beneficiários. Através dele é trabalhada a idéia de que para se atingir o objetivo de melhorar a casa é preciso juntar algum dinheiro próprio, que somado ao subsídio fornecido pelo município e ao empréstimo patrocinado pelo CEARAH - Periferia, consegue-se dar uma melhor qualidade à moradia. O resultado dessa ação, além de promover novas relações entre o poder público e a população de baixa renda, antes marcada pelo clientelismo, tem propiciado ações visíveis de melhoria das residências, como: construção de banheiro, novo compartimento, reconstrução de cômodo de taipa em alvenaria, melhoria no piso, recuperação da coberta, construção de muro nos fundos do lote, dentre outros. A iniciativa tem possibilitado uma maior aproximação e vinculação da população com as entidades comunitárias nos diversos bairros. O PAAC vem sendo desenvolvido com bastante êxito, tendo sido, até então, beneficiadas 300 famílias. Destas, 200 com obras já concluídas e 100 que deverão terminá-las até dezembro do corrente ano. Vale salientar que do total de beneficiários apenas 5,2% estão inadimplentes com o PAAC, evidenciando, assim, não só a validade do programa mas, também, a seriedade com que as famílias têm assumido suas responsabilidades frente ao mesmo.

Melhorias Sanitárias Domiciliares no Bairro Padre Palhano – O Projeto de Melhorias Sanitárias Domiciliares, desenvolvido no âmbito do Programa de Ação Social em Saneamento (PASS), vem sendo realizado a partir de uma parceria entre a Prefeitura Municipal de Sobral, Governo Federal, através da Fundação Nacional de Saúde, e população beneficiada. A Melhoria Sanitária Domiciliar consta de construção de 1,60 m² em alvenaria, com cobertura de telha cerâmica, vaso sanitário de louça, lavatório, lavanderia, caixa d'água de 250 litros e instalação hidro-sanitária. O Projeto visa o correto funcionamento da rede de esgoto implantada pela Administração Municipal naquele bairro, bem como a disposição final dos dejetos, interligando a unidade sanitária à rede de esgotos, antes lançados a céu aberto. Assim, a ação foi destinada ao bairro Padre Palhano como forma de dar complementaridade à intervenção de saneamento, realizada através do Programa Pró-Saneamento (Caixa Econômica Federal e Município). O benefício é destinado à população de baixa renda que reside em casa própria e não possui unidade sanitária. São etapas de desenvolvimento do Projeto:

- Levantamento da demanda por rua;
- Cadastro de famílias a partir dos critérios estabelecidos;
- Realização de reunião com as famílias para orientação sobre o projeto e o processo construtivo, que é de responsabilidade do beneficiário;
- Liberação dos materiais de acordo com o andamento da obra;
- Acompanhamento técnico sistemático;
- No processo construtivo, reunião com as famílias sobre Educação Sanitária.

Melhorias Sanitárias Domiciliares no Bairro Sumaré⁽⁶⁾ – Intervenção realizada também no âmbito do PASS, através de parceria entre Prefeitura Municipal de Sobral, Fundação Nacional de Saúde e

população beneficiária. Apresentará como resultado final o bairro saneado, com moradias dotadas de melhorias sanitárias, o que garantirá uma maior qualidade de vida aos seus moradores.

Melhorias Sanitárias Domiciliares no Bairro Dom Expedito⁽⁷⁾ – Intervenção também desenvolvida no âmbito do PASS, que vem responder à acentuada existência de casas de taipa desprovidas de unidades sanitárias. Através de sua realização, o bairro será dotado de melhor infra-estrutura, permitindo sua integração à cidade, além de beneficiar diretamente 220 famílias de baixa-renda.

Melhorias Habitacionais no Bairro Padre Palhano – O bairro Padre Palhano, dotado de completa infra-estrutura básica e melhorias sanitárias, apresenta necessidade de uma ação capaz de proporcionar melhorias às casas de taipa, extremamente precárias, e que por ocasião da execução da rede de esgoto, drenagem e pavimentação – obras realizadas pela atual Administração - ficaram abaixo do nível das ruas, o que durante o período das chuvas vinha causando o seu alagamento. A ação, iniciada em junho de 2000, com previsão de término em dezembro deste ano, prevê a reconstrução de 89 casas de taipa em alvenaria⁽⁸⁾, possibilitando condições adequadas e dignas de habitabilidade.

PROURB – 2ª Micro-área – Vila União⁽⁹⁾ (urbanização da área com melhorias habitacionais) – A intervenção tem como objetivo dotar o bairro de infra-estrutura urbana adequada e de promover melhorias habitacionais junto às famílias mais carentes, através da reconstrução de casas de taipa em alvenaria (um total de 450) e construção de unidades sanitárias (150). Além de contemplar a realização de obras de saneamento básico, o projeto prevê a instalação de equipamentos educacionais e de lazer (creche, unidade ABC – Aprender, brincar e crescer – e praça), beneficiando toda a população ali residente (em torno de 1.200 famílias). Está sendo desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Sobral, em parceria com o Governo Estadual, no âmbito do PROURB – Programa de Urbanização, Banco Mundial e população beneficiária, responsável pela execução das obras de melhoria habitacional. O trabalho de infra-estrutura urbana foi iniciado em novembro de 1999 e as ações relacionadas à organização comunitária em dezembro de 1999 (mobilização, organização e instituição de uma sociedade comunitária de habitação popular). Já as obras de melhoria habitacional tiveram o início em junho de 2000.

Conclusão

O Programa Municipal de Habitação Popular inaugura uma nova prática governamental no município de Sobral. Primeiro por constituir-se como sendo um dos componentes do processo de planejamento ambiental e urbano do município como um todo, o que garante a devida inserção da política habitacional no contexto municipal. Planejado para o período de 1997/2000, vem cumprindo o importante papel de nortear, durante a gestão, as ações da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente na área habitacional, de modo a evitar a realização de medidas paliativas, imediatistas e pontuais que não respondem de forma efetiva aos problemas existentes.

⁽⁶⁾ A intervenção teve seu início em junho de 2000 com previsão de término em junho de 2001. No total serão beneficiadas 655 famílias.

⁽⁷⁾ A intervenção teve seu início em junho de 2000 com previsão de término em dezembro deste ano.

⁽⁸⁾ O projeto inicial previa a reconstrução de 189 moradias. Entretanto, o número de beneficiários teve que ser alterado em função da redução dos recursos financeiros provenientes do Governo Federal.

⁽⁹⁾ O bairro Vila União constitui-se como sendo uma área de domínio público, ocupada em 1991 por famílias de baixa renda, sem moradia, originárias de outros bairros e localidades rurais vizinhas. Trata-se ainda hoje de uma área desprovida de saneamento básico (esgoto, drenagem, pavimentação), apresentando péssimas condições de habitabilidade e caracterizando-se como sendo uma micro-área de risco. Residem no bairro, atualmente, cerca de 1.200 famílias, em sua maioria em casas de taipa, sujeitas a desabamento durante o período de inverno, como ocorreu em 1999, quando diversas famílias tiveram suas casas desabadas.

Além disso, sua proposição inova na medida em que todo o trabalho realizado através do programa é discutido e pactuado com seus beneficiários e com suas representações comunitárias, caracterizando o exercício de cogestão dos subprogramas/projetos habitacionais. Inova, ainda, por apresentar, em seu planejamento e execução, ações articuladas com o conjunto da Administração Municipal, apontando, em sua realização, a necessária intersetorialidade, uma vez a questão habitacional compreende não só a construção ou recuperação de moradias, envolvendo também toda uma infra-estrutura urbana adequada.

Em quase quatro anos de gestão governamental, a Administração “Sobral no Rumo Certo”, através de sua Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, conseguiu alcançar grande parte das metas estabelecidas na área habitacional, tendo beneficiado direta e indiretamente 6.000 famílias, todas de baixa renda. Com a realização deste programa, vem sendo possível garantir aos sobralenses não só uma moradia em ambiente digno para se viver, mas, fundamentalmente, o desenvolvimento de um processo vivo de construção de um município verdadeiramente saudável.

Trabalho Pleno: um desafio de política pública em nível local

Luis Fernando Viana Coelho⁽¹⁾

Resumo – Este trabalho pretende relatar a experiência do Município de Sobral com a implantação de políticas voltadas para a geração de emprego e renda. O Projeto Trabalho Pleno é o instrumento utilizado pelo Poder Público para enfrentar um dos maiores desafios da atualidade: o desemprego.

Palavras chaves - Trabalho, geração de emprego e renda, financiamento de pequenos negócios, parcerias.

Introdução

Segundo dados do Instituto de Desenvolvimento do Trabalho – IDT, o município de Sobral apresentava, em 1997, um déficit de 7.500 novos postos de trabalho. Como forma de enfrentar tal situação, a Administração Municipal de Sobral implantou, no mesmo ano, o Projeto Trabalho Pleno, que tem como objetivo garantir a melhoria da qualidade de vida da população, através da geração de emprego e renda. Alicerçado na capacitação, no crédito e na geração de emprego, coordenado pela Secretaria Municipal de Negócios da Indústria, Comércio e Turismo, o Projeto funciona em regime de parceira com diversas instituições públicas e privadas. Apresenta como principais atividades: identificação de oportunidades de negócio, atração de novos investimentos, capacitação técnica e gerencial, concessão de crédito, balcão de emprego, entre outras.

O que é o Projeto Trabalho Pleno

Trata-se de um conjunto de ações que tem viabilizado as políticas municipais para a geração de emprego e renda. Prioritariamente, é destinado à parcela da população sobralense em idade ativa que se encontra fora do mercado de trabalho.

O Projeto é de iniciativa da Administração “Sobral no Rumo Certo”, em execução desde 1997, sendo coordenado pela Secretaria Municipal de Negócios da Indústria, Comércio e Turismo. Apresenta como pilares o crédito, a capacitação e a geração de emprego para pessoas físicas e jurídicas, oferecendo apoio às atividades formais e informais com características de sustentabilidade, preservação ambiental e potencial de impulsionar o desenvolvimento do município.

Desde a sua implantação, o Projeto vem sendo desenvolvido em articulação com as Secretarias Municipais de Sobral e em parceria com entidades públicas e privadas, onde a cada participante compete um papel respectivo - vide Quadro I.

Além da parceria, o Projeto Trabalho Pleno apresenta as seguintes características:

- **demanda espontânea** – o participante procura satisfazer suas necessidades de capacitação, crédito ou emprego a partir de iniciativa própria e com base nas suas habilidades e desejos;
- **identificação de oportunidades** – o Poder Público, por seu turno, não se limita a atender às iniciativas

⁽¹⁾Secretário de Negócios da Indústria, Comércio e Turismo de Sobral

dos participantes. Também tem suas iniciativas próprias. Um exemplo disso foi a realização de um diagnóstico do município com o intuito de identificar oportunidades de negócios e de estimular a sua implantação e desenvolvimento, apoiando manifestações internas e externas. Tal diagnóstico foi fundamentado em uma pesquisa de consumo de produtos industriais em Sobral e nos municípios sob sua influência econômica, além de um amplo processo de discussão com a sociedade civil organizada (associações urbanas e rurais),

Quadro I
Organizações participantes do Projeto Trabalho Pleno do município de Sobral e papel desempenhado, novembro de 2000

Instituição	Papel
Prefeitura Municipal de Sobral, representada pela Secretaria de Negócios da Indústria, Comércio e Turismo	Coordenação geral
Secretarias Municipais de Sobral	Apoiar e integrar em suas atividades as
ações do projeto	
Banco do Nordeste do Brasil, representado pela agência do município	Financiamento e capacitação
Fundação Caixa do Povo, ações coordenadas pela representante local	Financiamento
SEBRAE, representado pelo escritório local	Capacitação e mobilização; promoção de feiras
Instituto de Desenvolvimento do Trabalho – IDT	Capacitação e encaminhamento de candidatos ao emprego
Universidade Estadual Vale do Acaraú – UVA	Capacitação
Conselho Municipal do Trabalho - COMUT	Mobilização social e aprovação dos projetos
SENAC/SESI/SESC/CDL/Associação Comercial de Sobral	Capacitação e mobilização
Associação de Micro e Pequenos Empresários de Sobral (AMES) e Associação dos Feirantes e Ambulantes de Sobral	Mobilização social

Fonte: Secretaria de Negócios da Indústria, Comércio e Turismo de Sobral

instituições e empresas locais.

Objetivo Geral

Garantir a melhoria da qualidade de vida da população sobralense, através da geração e socialização das oportunidades de ocupação, tendo como grande meta a criação de 7.500 novos postos de trabalho, o que levaria o município a atingir o trabalho pleno.

Objetivos Específicos

- Fomentar a criação de novos negócios e a manutenção ou ampliação dos já existentes, através de ações que facilitem a capacitação e o acesso ao crédito de forma simplificada e de baixo custo;
- Elevar a oferta de empregos formais a partir da “atração de novos investimentos”;
- Fortalecer os negócios, apoiando a divulgação e comercialização de produtos, através da realização de feiras, exposições e outros eventos.

Funcionamento

O passo inicial para integrar-se ao Projeto é o cidadão sobralense participar de uma reunião, denominada de reunião de sensibilização, ou procurar uma das instituições parceiras que o encaminhará para o “Balcão de Projetos” da Secretaria Municipal de Negócios da Indústria, Comércio e Turismo. No Balcão é feito um cadastro e uma entrevista que permite a identificação do perfil e dos anseios do participante: empreendedor em potencial ou candidato a uma vaga em empregos já existentes.

Os empreendedores em potencial ou empresários que já tenham negócio implantado são encaminhados para um curso de capacitação em gestão empresarial ou criação de novos negócios, ministrado por uma das instituições parceiras, de onde saem com seus projetos técnicos elaborados. Em seguida, retornam ao Balcão de Projetos da Secretaria de Negócios da Indústria, Comércio e Turismo para constituição do Cadastro Bancário, do Projeto de Financiamento e Contrato com o agente financiador. Todos os projetos têm a garantia do Fundo de Aval do Município, aliado ao aval solidário ou aval individual. O financiamento de micro e pequenos negócios do setor formal e informal (indústria, comércio e prestação de serviços), da forma como vem sendo processado, tem apresentado vantagens importantes para o empreendedor, como a simplificação (dispensa de garantia real) e o baixo custo.

No caso dos candidatos a vagas em empregos formais, estes podem ser capacitados em área específica ou ser encaminhados diretamente para as empresas com oferta de vagas. O encaminhamento do profissional é feito a partir do balcão de empregos, que tem como base de funcionamento a articulação permanente com empresas e instituições que necessitam de mão-de-obra, cumprindo, assim, o papel de harmonizar a oferta e a demanda.

Aspectos inovadores

Um dos pontos mais inovadores do Projeto é a intervenção do município no desenvolvimento econômico local, através do acesso assegurado ao crédito para micro e pequenos empreendedores, conforme descrição a seguir:

- Capacitação como ação precedente e indispensável ao crédito;
- Operacionalização, pela Administração Municipal, da maioria das ações que envolvem a concessão do crédito, destacando-se: articulação da capacitação, divulgação das normas que norteiam o crédito, identificação das oportunidades de negócio, cadastramento dos participantes, elaboração, análise, contratação e acompanhamento dos projetos. Executando tais atividades a Administração Municipal tem conferido uma maior agilidade ao processo;
- Garantia constituída de Fundo de Aval do Município que, diminuindo os riscos da instituição financeira interveniente, contribui para a redução dos encargos financeiros e para a simplificação do processo, tornando o crédito mais acessível e compatível com as baixas margens de lucro requeridas pela nova ordem econômica.

Outro aspecto importante e inovador do Projeto é a participação da população não somente enquanto beneficiária mas, também, como participante ativa que decide sobre o seu andamento. Esta participação teve início com sua intervenção nas plenárias de discussão do Orçamento Participativo, momento em que são identificadas as oportunidades de investimento e as necessidades coletivas. Além deste espaço de participação, os setores populares, mais especificamente os trabalhadores e empregados, integram o

⁽¹⁾ Órgão tripartite, paritário, que conta com a representação de empresários, empregados e poder público. Foi criado em 1997 e dispõe de 22 membros.

Conselho Municipal do Trabalho⁽¹⁾, que é responsável pela aprovação dos projetos e conseqüente liberação do financiamento. Através do Conselho, tem sido possível imprimir na política municipal para o trabalho o elemento da pactuação entre as partes interessadas. As responsabilidades são estabelecidas pelo conjunto de atores que as pactuam e, assim, comprometem-se com o seu pleno cumprimento. Os problemas, as dificuldades, os benefícios e os sucessos são igualmente discutidos e pactuadas são as soluções e os encaminhamentos, e compartilhados são os resultados positivos. Com a pactuação entre as partes é fortalecida a parceria e a necessária cumplicidade de objetivos e metas a serem perseguidos.

Resultados

As ações desenvolvidas pelo Projeto Trabalho Pleno culminaram com a formação de 7.364 oportunidades de trabalho no período de outubro de 1997 a outubro de 2000. Deste total de empregos criados, 5.979 correspondem a novos postos de trabalho na atividade formal, gerados a partir da implantação da política de atração de novos investimentos; 1.385 referem-se a empregos mantidos ou gerados a partir de financiamentos do Banco Nordeste (1.280) e pela Fundação Caixa do Povo (105), totalizando recursos da ordem de R\$3.635.108,30 (três milhões, seiscentos e trinta e cinco mil, cento e oito reais e trinta centavos). Destes valores, R\$3.563.323,30 (três milhões, quinhentos e sessenta e três mil e trezentos e vinte e três reais e trinta centavos) foram concedidos através do Banco do Nordeste e R\$71.785,00 (setenta e um mil, setecentos e oitenta e cinco reais) por meio da Fundação Caixa do Povo. É importante ressaltar que a inadimplência em relação às duas agências financiadoras é mínima, sendo sempre inferior a 7%.

No mesmo período, foram realizados diversos cursos de profissionalização, os quais beneficiaram diretamente 1.749 trabalhadores.

Outro dado importante para avaliar o impacto positivo do Projeto é a redução do índice de desemprego em Sobral. Pesquisa realizada pelo Instituto do Desenvolvimento do Trabalho – IDT – revela que o desemprego aberto (população com idade a partir de dez anos à procura de emprego) caiu de 13,52% em 1996 para 7,48% em 1997, atingindo 9,73% em 1998. A pequena elevação no índice de desemprego aberto observada em 1998 deve-se ao processo de imigração, característico dos municípios que apresentam aumento na oferta de emprego, no caso, a abertura de mais uma unidade fabril da Grendene em 1997. Verifica-se, ainda, um incremento na taxa de ocupação da força de trabalho que de 39,82% em 1996 elevou-se para 40,45% em 1998.

Sem dúvida alguma, o Projeto Trabalho Pleno tem se mostrado um instrumento eficaz no combate ao desemprego. Através dele, a Administração Municipal, reconhecendo o valor do trabalho enquanto direito de todo cidadão, inova os instrumentos de gestão, conferindo às políticas públicas municipais o correto caráter de direito e dever, em detrimento das relações clientelistas e de privilégio individuais.