

COLETÂNEA HABITARE

1.

4

1.

Introdução

Adauto Lucio Cardoso e Alex Kenya Abiko

A té a década de 1960, as políticas habitacionais caracterizavam-se pela centralidade da produção direta pelo Estado e pela importância da produção de novas unidades para substituir favelas, *slums*, *villas-miseria*, *barriadas* ou outras denominações correntes nos assentamentos autoconstruídos e informais na América Latina. A arquitetura modernista, desde suas primeiras manifestações, na década de 1920, havia buscado contribuir para a solução do problema da moradia, apostando na construção em massa, racionalizada, que permitiria a estandardização e a pré-fabricação, acelerando o desenvolvimento tecnológico da indústria da construção, reduzindo o preço da habitação e democratizando o acesso a habitações mínimas, mas construídas dentro de princípios de qualidade, salubridade e funcionalidade. Os conjuntos habitacionais de grande porte, construídos em áreas periféricas, buscando a padronização dos componentes e o barateamento dos custos de construção, inspirados nos princípios do modernismo e ancorados nas modernas técnicas construtivas, foram as principais soluções adotadas para enfrentar o problema habitacional.

Os anos 60 viram a derrocada dos princípios que haviam levado o modernismo a afirmar-se como *mainstream* no campo da arquitetura e do urbanismo. A crítica atingiu todos os seus campos de atuação, incluindo as propostas para o problema habitacional. A “solução” dos conjuntos habitacionais passa a ser vista como um “problema”: monotonia dos espaços e da estética, não-diferenciação das soluções impedindo a afirmação da individualidade de cada família, espaços coletivos sem atrativos, problemas sociais recorrentes, etc.

No final dos anos 60 e ao longo da década seguinte, os especialistas começam a discutir as possíveis ações alternativas aos programas habitacionais em vigor. Destacam-se os trabalhos de John Turner e William Mangin, que, a partir da sua experiência de campo no Peru, problematizam as soluções modernistas, propondo, em substituição, os programas de autoconstrução ou de construção por ajuda mútua, e a urbanização de favelas, ou o *slum upgrading*, como forma mais eficaz de atender às necessidades das populações urbanas no Terceiro Mundo. No Brasil, é emblemática a realização da urbanização de três favelas cariocas, no final da década de 60, no âmbito da atuação da Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO)¹, paralelamente ao desenvolvimento de um programa de remoção massivo, sob a responsabilidade do Banco Nacional de Habitação (BNH). Essa política de remoção, desenvolvida em várias cidades brasileiras na primeira metade da década de 70, irá sofrer duras críticas também de pesquisadores brasileiros que mostram como o deslocamento destas populações para regiões periféricas desmantelava as redes de sociabilidade locais e dificultava o acesso ao trabalho, produzindo enormes problemas sociais e, em médio prazo, a volta para a favela².

¹ Referências a esta experiência são feitas no texto de João Marcos de Almeida Lopes e Cibele Saliba Rizek, nesta coletânea.

² Ver, a respeito, VALLADARES, Licia. **Passa-se uma casa**: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

No Brasil, as críticas à atuação do Banco Nacional de Habitação, aliadas à crescente força dos movimentos sociais urbanos, principalmente na segunda metade da década de 70, levaram o próprio órgão a reconsiderar as suas prioridades e instituir um conjunto de programas, denominados “alternativos”, destinados a atingir às camadas de menor renda e a instituir uma nova forma de intervir nas áreas de favela. Esses programas³ marcam uma mudança significativa na abordagem do problema da habitação de interesse social no Brasil, embora deva ser ressaltado que eles conviviam com programas “tradicionais”, de construção de conjuntos habitacionais, por empreitada, em áreas periféricas às grandes cidades.

Na década de 80 verifica-se, então, uma mudança de ênfase na direção dos programas habitacionais, que passam das soluções tradicionais para as alternativas, ao mesmo tempo em que, com a crise e extinção do BNH, verifica-se uma progressiva descentralização das ações neste campo, com crescente autonomia das administrações municipais. Ganha importância cada vez maior também a participação da população no desenho e na implementação dos novos programas, impulsionada pela força e legitimidade reivindicativa dos movimentos populares, entre estes o movimento de moradia. Os novos governos municipais, eleitos na onda redemocratizadora dos anos 80 e fortalecidos pela descentralização promovida pela Constituição de 1988, irão desenvolver experiências importantes, que passam a orientar as novas intervenções habitacionais, difundindo-se amplamente pelo país. A urbanização de favelas no Rio de Janeiro, o mutirão autogerido de São Paulo, a regularização fundiária e urbanística através das Áreas Especiais de Interesse Social, adotadas paralelamente por Recife e Belo Horizonte, as cooperativas habitacionais de Porto

³ Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
– PROFILURB; Programa de Erradicação da Sub-Habitação
– PROMORAR; Programa de Financiamento à Autoconstrução
– João de Barro; entre outros.

Alegre, entre outros, passam a ser modelos de intervenção, transformando os programas alternativos em hegemônicos. Essa mutação ocorre paralelamente ao esvaziamento econômico e técnico das Companhias Estaduais de Habitação, antigo braço executivo dos programas do BNH, com a conseqüente retração da atuação dos governos estaduais nesses campos. As únicas exceções a esse processo referem-se aos estados de São Paulo e Ceará, que, a partir do início da década de 80, começam a desenvolver programas baseados em recursos próprios (do Tesouro estadual)⁴. O CDHU, órgão habitacional do Estado de São Paulo, vem desenvolvendo, desde então, uma política consistente, baseada em um fluxo permanente de recursos resultantes da majoração em 1% da alíquota do ICMS incidente sobre os produtos que pagam a alíquota máxima (18%) e direcionados a um fundo específico. Além destes dois, apenas o Estado da Bahia manteve uma política habitacional efetiva, esta, todavia, baseada em recursos federais. Aqui cabe ressaltar que, em linhas gerais, manteve-se uma perspectiva de intervenção ainda conservadora⁵, principalmente através da construção de conjuntos habitacionais por empreitada, com algumas mudanças nos anos recentes⁶. Assim, pode-se afirmar que a adoção de programas alternativos e a municipalização das políticas habitacionais são dois processos paralelos.

Os novos modelos de intervenção adotados, que continuamos aqui a denominar como alternativos, trazem novos desafios, reforçando a importância de se refletir e avaliar de forma particular a gestão das intervenções. Nas intervenções “conservadoras”, ou “tradicionais”, a gestão se resumia à administração econômica e financeira dos recursos e ao controle técnico da obra, em termos de qualidade de projeto, de materiais e de execução. Todos esses seto-

⁴ Ver, a respeito, ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. São Paulo: Fapesp/Revan, 2000.

⁵ Na verdade, a política habitacional dos governos cearenses utilizou freqüentemente o mutirão.

⁶ Texto de Alex Kenya Abiko e Leandro de Oliveira Coelho, nesta coletânea, analisa a atuação do CDHU na construção de conjuntos habitacionais por mutirão.

res eram afeitos aos domínios da arquitetura e da engenharia. Todavia, no caso das intervenções “alternativas”, outras necessidades se colocam, já que toda a intervenção está submetida a um processo político peculiar (considerando-se as exigências de participação) e ao equacionamento de outros problemas que não mais podem ser resolvidos pela arquitetura ou pela engenharia tradicionais. Processos de construção por mutirão, por exemplo, envolvem desde necessidades de capacitação da população para as novas tarefas quanto a difícil e complexa organização do processo de trabalho realizado em horas livres e segundo negociações entre as famílias participantes. Quando se trata de processos que exigem uma participação ainda mais ativa, como nos casos de autogestão, em que os moradores assumem autonomamente a responsabilidade pelo desenvolvimento do projeto e pelo controle da obra, verificam-se ainda maior complexidade e a necessidade de uma organização mais bem planejada, contando com a inclusão de outros profissionais (como sociólogos e assistentes sociais) e, eventualmente, de novas técnicas que possibilitem ampliar a efetividade das intervenções⁷. Torna-se assim fundamental que, para além das necessidades, ainda prementes, de se aprimorarem os procedimentos técnicos de projeto e execução de obras, se desenvolva de forma mais aprofundada uma reflexão sobre as novas necessidades colocadas por um novo campo de atuação que se descortina, o da gestão habitacional, ou gestão de empreendimentos de interesse social.

Foi nessa direção que a Finep elaborou o edital de chamada de trabalhos de avaliação de procedimentos inovadores de gestão habitacional para população de baixa renda, tendo como objetivos:

a) desenvolver estudos voltados para a identificação, registro, avaliação e disseminação de experiências bem-sucedidas de gestão de mutirão;

⁷ Texto de Maria Lucia Malard, Renato Cesar Ferreira de Souza, Margarete Maria Araújo Silva e Alfio Conti, nesta coletânea, relata interessante experiência de utilização de técnicas de computação em mutirão autogestionário em Belo Horizonte.

b) desenvolver estudos voltados para a identificação, registro, avaliação e disseminação de experiências bem-sucedidas de gestão de processo alternativo de produção habitacional; e

c) desenvolver metodologias para registro e avaliação do sistema de gestão de projetos, a partir de estudos e experiências realizados sobre os temas.

Os quatro textos apresentados nesta coletânea apresentam, de forma resumida, os resultados do trabalho de avaliação desenvolvido pelas equipes e redes de pesquisa selecionadas naquele edital. A opção pela pesquisa em rede revelou-se extremamente profícua, permitindo, na maioria dos casos, o desenvolvimento de avaliações comparativas, em várias cidades e regiões, utilizando-se do conhecimento de especialistas locais, ancorados em metodologias comuns.

O capítulo “Procedimentos de gestão de mutirão habitacional para população de baixa renda”, de autoria de Alex Kenya Abiko e Leandro de Oliveira Coelho, apresenta os resultados da pesquisa acerca de procedimentos de gestão de mutirão habitacional, na qual se estudaram três modelos básicos de gestão: gestão institucional, co-gestão e autogestão. A abordagem foi calcada na revisão da literatura sobre a avaliação da provisão de moradias e utilizou indicadores de processo e produto para pesquisar oito programas e empreendimentos habitacionais desenvolvidos em quatro estados brasileiros. Como resultado da investigação, o estudo concluiu que os casos estudados apresentam uma condição positiva no que se refere à qualidade e custos, e apontou diversos fatores que podem determinar os procedimentos a serem adotados para as diferentes etapas do processo, bem como critérios básicos de projeto.

O capítulo “O mutirão autogerido como procedimento inovador na produção da moradia para os pobres: uma abordagem crítica”, de autoria de João Marcos de Almeida Lopes e Cibele Saliba Rizek, analisa alguns contextos de produção de moradia que envolveram importantes processos de organização popular, objetivando estabelecer o usuário, organizado coletivamente, como administrador autônomo dos meios de produção de sua casa. Para além do

mutirão – onde concorre apenas a forma simples de aplicação de mão-de-obra do futuro morador –, o que é abordado é o mutirão autogerido.

O capítulo “Gestão da política habitacional em municípios metropolitanos: uma avaliação”, de autoria de Adauto Lucio Cardoso, busca avaliar os desdobramentos das ações dos governos municipais no campo da moradia popular, tomando como foco territorial de análise as regiões metropolitanas. Esse texto se baseia em uma pesquisa que teve como objetivo central mapear, sistematizar, avaliar e disseminar experiências de gestão de processos de implementação de soluções habitacionais para baixa renda, incluindo-se aquelas desenvolvidas a partir da iniciativa do poder público, da sociedade civil (cooperativas, organizações não-governamentais, movimentos de moradia, etc.), do setor privado ou, ainda, de parcerias entre estes diferentes agentes, dando ênfase à participação dos usuários como agentes do processo, seja no âmbito da produção, seja no âmbito da gestão dos empreendimentos.

Finalmente, o último capítulo, “Jogando e aprendendo a construir”, de autoria de Maria Lucia Malard, Renato César Ferreira de Souza, Margarete Maria Araújo Silva e Alfio Conti, apresenta a idéia de combinar ações educacionais com o desenvolvimento de novos processos participativos de projeto e de execução de obras, utilizando tecnologias de informática. Com essa estratégia seria possível aperfeiçoar os procedimentos de gestão dos sistemas cooperativos, possibilitando melhor comunicação entre o canteiro e a retaguarda técnica e empregando mecanismos eficazes de formação de pessoal, nos quais as atividades de ensino/aprendizagem preponderem sobre o mero treinamento de mão-de-obra. A hipótese era a de que a situação em si – o esforço de uma comunidade para estabelecer sua moradia – era extremamente propícia ao desenvolvimento de ações inovadoras no âmbito dos sistemas cooperativos de construção habitacional. Além disso, a incorporação de tecnologias de ponta no campo da informática poderia viabilizar a superação da falta de conhecimento técnico e da falta de experiência gestonária dos membros da comunidade.