

COLETÂNEA HABITARE

Procedimentos de Gestão Habitacional para População de Baixa Renda

Editores

Adauto Lucio Cardoso

Alex Kenya Abiko

Volume **5**

Programa de Tecnologia de Habitação



Em 2003 o Edital IV do Programa Habitare financiou pesquisas sobre procedimentos de gestão habitacional para população de baixa renda. O aporte de recursos permitiu a realização de estudos focados em temas como gestão da política habitacional, novas metodologias e tecnologias voltadas aos processos de gerenciamento da construção da moradia popular. Foram também avaliados diferentes modelos de construção coletiva – o mutirão por gestão institucional ou administração direta; o mutirão por co-gestão e o mutirão por autogestão. Os quatro textos deste volume da Coletânea Habitare apresentam, de forma resumida, os resultados de alguns desses trabalhos.

A pesquisa em rede permitiu avaliações comparativas em diferentes localidades, cidades e estados. Os estudos mostram que, em termos de construção coletiva, os desafios extrapolam os domínios da arquitetura e da engenharia. Se nas chamadas intervenções “conservadoras”, ou “tradicionais”, a gestão se resumia à administração financeira dos recursos e ao controle técnico da obra, em processos ditos “alternativos” há outros enfrentamentos.

Em experiências que exigem uma participação mais ativa, como nos casos do mutirão autogerido, em que os moradores assumem responsabilidades pelo projeto e controle da obra, a complexidade é ainda maior e há necessidade de uma organização mais bem planejada. Os trabalhos indicam como fundamental, além do aprimoramento dos procedimentos técnicos de projeto e execução de obras, que se estabeleça uma reflexão sobre as novas necessidades no campo da gestão de empreendimentos de interesse social.

ISBN 85-89478-11-4



9 798589 478112

Procedimentos de Gestão Habitacional para População de Baixa Renda

Coletânea HABITARE
Volume **5**

Editores
Adauto Lucio Cardoso
Alex Kenya Abiko

2006
Porto Alegre



© 2006, Coletânea HABITARE

Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído - ANTAC

Av. Osvaldo Aranha, 99 - 3º andar - Centro

90035-190 - Porto Alegre - RS

Telefone (51) 3316-4084

Fax (51) 3316-4054

<http://www.antac.org.br/>

Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP

Presidente: **Odilon Antonio Marcuzzo do Canto**

Diretoria de Inovação para o Desenvolvimento
Econômico e Social

Eliane de Britto Bahruth

Diretoria de Administração e Finanças

Fernando de Nielander Ribeiro

Diretoria de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Carlos Alberto Aragão Carvalho Filho

Grupo Coordenador Programa HABITARE

Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP

Caixa Econômica Federal - CAIXA

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico
e Tecnológico - CNPq

Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT

Ministério das Cidades

Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente
Construído - ANTAC

Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas
Empresas - SEBRAE

Comitê Brasileiro da Construção Civil da Associação
Brasileira de Normas Técnicas -
COBRACON/ABNT

Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em
Planejamento Urbano e Regional - ANPUR

Apoio Financeiro

Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP

Caixa Econômica Federal - CAIXA

Editores da Coletânea HABITARE

Roberto Lamberts - UFSC

Carlos Sartor - FINEP

Equipe Programa HABITARE

Ana Maria de Souza

Angela Mazzini Silva

Editores do Volume 5

Adauto Lucio Cardoso

Alex Kenya Abiko

Texto da capa

Arley Reis

Revisão

Giovanni Secco

Projeto gráfico

Regina Álvares

Editoração eletrônica

Amanda Vivan

Imagens da capa

Leandro de Oliveira Coelho

Fotolitos, impressão e distribuição

Prolivros Ltda.

www.prolivros.com.br

Catálogo na Publicação (CIP).

Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído (ANTAC).

P941

Procedimentos de gestão habitacional para população
de baixa renda / Editores Adauto Lucio Cardoso [e] Alex Kenya
Abiko. — Porto Alegre : ANTAC, 2006. — (Coleção Habitare, v. 5)

144p.

ISBN 85-89478-11-4

1. Habitação de Interesse Social. 2. Política
Habitacional - Brasil. 3. Habitação Popular. I. Cardoso,
Adauto Lucio. II. Abiko, Alex Kenya. III. Título. IV. Série

CDU 728.222

Sumário

1. Introdução _____	4
Adauto Lucio Cardoso e Alex Kenya Abiko	
2. Procedimentos de gestão de mutirão habitacional para população de baixa renda _____	12
Alex Kenya Abiko e Leandro de Oliveira Coelho	
3. O mutirão autogerido como procedimento inovador na produção da moradia para os pobres: uma abordagem crítica _____	44
João Marcos de Almeida Lopes e Cibele Saliba Rizek	
4. Gestão da política habitacional em municípios metropolitanos: uma avaliação _____	76
Adauto Lucio Cardoso	
5. Jogando e aprendendo a construir _____	116
Maria Lucia Malard, Renato Cesar Ferreira de Souza, Margarete Maria Araújo Silva e Alfio Conti	
6. Projetos HABITARE/FINEP, equipes e currículos dos participantes _____	136

COLETÂNEA HABITARE

1.

4

1. Introdução

Adauto Lucio Cardoso e Alex Kenya Abiko

Até 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, ARRETICHE, 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.

COLETÂNEA HABITARE

Alex Kenya Abiko é engenheiro civil, professor titular de Gestão Habitacional e Urbana da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo e atual chefe do Departamento de Engenharia de Construção Civil da mesma universidade. Coordena o Grupo de Pesquisa em Engenharia e Planejamento Urbano desse Departamento.

E-mail: alex.abiko@poli.usp.br

Leandro de Oliveira Coelho é engenheiro civil e mestre em planejamento urbano pela Escola Politécnica da USP. Atua como assessor técnico em programas de moradia para baixa renda, projetos comunitários e ambientais na Região Metropolitana de São Paulo.

E-mail: leandro.coelho@poli.usp.br

2.

Procedimentos de gestão de mutirão habitacional para população de baixa renda

Alex Kenya Abiko e Leandro de Oliveira Coelho

1 Introdução

Pelo conceito adotado neste trabalho, o mutirão, também conhecido como sistema de ajuda mútua, é a alternativa habitacional baseada no esforço coletivo e organizado da comunidade – os chamados mutirantes – para a construção de suas próprias moradias.

Dessa forma, a participação do mutirante na construção de suas moradias visaria, em primeiro lugar, a diminuir os custos do empreendimento. Outros benefícios também seriam obtidos, tais como a melhoria da qualidade do conjunto habitacional e das unidades habitacionais e a identificação do usuário com o produto de seu trabalho, propiciando a manutenção e seu uso adequados (ABIKO, 1996).

Considera-se que haja três tipos básicos de gestão no processo construtivo por mutirão (CARDOSO; ABIKO, 1994):

- o mutirão por gestão institucional ou administração direta corresponde aos casos em que o agente público (prefeitura ou governo estadual, diretamente ou por intermédio de suas empresas paraestatais) gera o empreendimento, isto é, elabora os projetos, fornece a equipe técnica que gerencia a obra e administra todos os recursos financeiros e não financeiros aportados;

13

- o mutirão por co-gestão corresponde aos empreendimentos nos quais o Poder Público repassa recursos às comunidades, representadas e organizadas em associações comunitárias, as quais contratam escritórios técnicos autônomos para assessorá-las na administração desses recursos. Tais escritórios, também conhecidos como Assessorias Técnicas, elaboram os projetos e exercem a direção técnica das obras, responsabilizando-se tecnicamente por sua execução; e

- o mutirão por autogestão é a modalidade na qual a comunidade, por meio das associações de moradores, é a responsável pela administração geral do empreendimento, bem como pela gerência de todos os recursos.

O mutirão não é uma forma nova de construir. Governos de vários países, desenvolvidos ou em desenvolvimento, têm se utilizado dessa forma de provisão habitacional em momentos de crise e de dificuldades econômicas. Registram-se experiências desde o século XIX, na Alemanha, passando pelos Estados Unidos nos anos 1930, por Porto Rico na década de 40, até nos anos 60, nos países em desenvolvimento como Peru, Turquia, Venezuela, Indonésia e muitos outros (VALLADARES, 1985).

No Brasil, pode-se distinguir três fases evolutivas para os mutirões habitacionais (CARDOSO; ABIKO, 1994):

- Fase 1: implantação, meados de 1970;
- Fase 2: institucionalização, de 1982 a 1989; e
- Fase 3: desenvolvimento, a partir de 1989.

14

A fase inicial de implantação da prática do mutirão no Brasil como política pública data de meados dos anos 70, por meio de programas federais de financiamento como o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb) e o Programa de Erradicação de Subabitações (Promorar), elaborados pelo extinto Banco Nacional de Habitação (BNH).

Esses programas adotaram pela primeira vez a autoconstrução e o mutirão como alternativas possíveis de produção habitacional. Nesta fase inicial os mutirantes não participavam das decisões, contribuindo apenas com a mão-de-obra para os empreendimentos.

Entre 1982 e 1989, os mutirões habitacionais entram numa segunda fase. Esse período é marcado por sucessivas crises econômicas que agravaram o problema habitacional das famílias mais carentes. A fim de contornar a falta de recursos para a construção de novas unidades habitacionais pela maneira tradicional, e pela pressão dos movimentos populares, foram implantados nas três esferas de governo novos programas públicos.

Pode-se dizer que este é o início da institucionalização do mutirão, momento em que tal prática é reconhecida e apoiada pelo Poder Público. É uma fase de muitas pressões e negociações com as instituições governamentais e de conquistas populares.

Destacam-se nesta fase alguns mutirões como:

- Prefeituras de Cruzeiro, Penápolis, Americana, Bauru, São João da Boa Vista, Campos do Jordão, Angra dos Reis, Lages, Vila Velha, promovidos com recursos municipais;

- Município de São Paulo, com a Vila Nova Cachoeirinha, organizado inicialmente por Associação Comunitária e posteriormente apoiado pela Cohab-SP; e

- Cohapar, no estado do Paraná e alguns outros.

A Fase 3 se inicia em 1989 com os projetos de mutirão na cidade de São Paulo, utilizando recursos orçamentários do Funaps Comunitário, ou seja, do Fundo de Atendimento a População Moradora em Habitações Subnormais. Esses empreendimentos foram introduzidos a partir das experiências existentes de cooperativas habitacionais uruguaias e têm evoluído nos últimos anos como resultado das experiências praticadas em várias localidades. Um dos exemplos desta evolução é a participação de Assessorias Técnicas no apoio das associações comunitárias dos futuros moradores. Estas Assessorias são constituídas por engenheiros civis, arquitetos e técnicos sociais, que são contratados pelas Associações de Moradores, no caso a comunidade. As Assessorias têm desempenhado um papel importante na melhoria dos projetos habitacionais e na organização do trabalho das comunidades, gerenciando os vários mutirões. Com a experiência adquirida, elas têm se profissionalizado ao longo dos últimos anos.

A utilização de mão-de-obra contratada, que vem se somar à mão-de-obra dos mutirantes, também é um desenvolvimento observado nos empreendimentos de mutirão. Esta possibilidade de contratação de mão-de-obra permite aumentar a produtividade nos canteiros, ao se encarregar de serviços especializados ou ao preparar, durante a semana, o serviço que será executado pelos mutirantes nos fins de semana.

Um dos aspectos considerados mais problemáticos nas obras realizadas em mutirão é o prazo de execução, sendo comum, por exemplo, empreendimentos que levam 24 meses ou mais para serem concluídos. Isto ocorre devido ao fato de que o mutirão não funciona em tempo integral no decorrer da semana, mas apenas nos fins de semana. Outro fato é a menor produtividade da mão-de-obra mutirante, predominantemente não qualificada, nem treinada para a construção civil. Esta mão-de-obra envolve-se nos empreendimentos em regime de sobretrabalho, pois os mutirantes estão construindo suas moradias em um período que deveria ser utilizado para o descanso e para o lazer.

No entanto, constatou-se que os custos totais de construção do mutirão são aproximadamente 30% inferiores aos do processo convencional. Este resultado foi obtido em pesquisa realizada em 20 empreendimentos localizados em 15 diferentes municípios brasileiros. A grande diferença observada entre o custo incidente do processo convencional e o custo incidente do mutirão explica-se não somente pela não-incidência de parte da mão-de-obra no mutirão, mas também pela maior magnitude dos custos indiretos no processo convencional, particularmente em itens que não existem no mutirão (encargos financeiros e bonificação), ou existem mas são muito inferiores (alimentação, transporte, despesas de escritório central e canteiro). A compra criteriosa dos materiais de construção, quando feita pelas comunidades, contribui também para a redução de custos e para a garantia de qualidade das edificações (CARDOSO; ABIKO, 1994).

Apesar das inúmeras características positivas apresentadas, o mutirão não deve ser entendido como a única solução habitacional. Existem várias

formas de se resolver o problema habitacional, e o mutirão é uma alternativa a ser empregada em determinadas condições de organização da comunidade e de estrutura e capacitação técnica de apoio (UNCHS, 1993).

2 Procedimentos de gestão

Este trabalho procura responder à seguinte pergunta: qual das três formas básicas de gestão de mutirão – gestão institucional, co-gestão e autogestão – é a mais adequada? Essas formas são assim divididas em decorrência da análise das características das várias etapas que constituem seus processos e também pela forma que se dá a participação dos diversos atores envolvidos. No entanto, parte-se da idéia de que não há uma rigidez na delimitação entre essas categorias.

Para embasar o estudo dos procedimentos de gestão de mutirão, partimos de uma revisão da literatura sobre avaliação de provisão habitacional que foi desenvolvida numa pesquisa que precedeu esta e originou o livro *Pluralismo na Habitação*, cuja referência é Werna et al. (2001). Parte do trecho abaixo foi aproveitado dessa publicação.

A medição do desempenho da provisão de um bem ou serviço através de vários modos permite a comparação desses no que se refere à sua eficiência e eficácia. No caso do fornecimento de água, por exemplo, várias medidas, tais como cobertura pelo serviço, disponibilidade de água, qualidade da água e satisfação do consumidor, têm sido propostas para medir a eficácia da provisão ou a eficiência alocativa de arranjos organizacionais diversos de provisão, em qualquer país (NICKSON, 1996). De forma semelhante, medidas como perda de água e índice de produtividade do pessoal têm sido propostas para medir a eficiência operacional; e a relação de porcentagem entre o custo operacional e a receita para operação, para calcular a eficiência financeira (NICKSON, 1996). No caso da habitação, entretanto, a literatura revisada permite a medição da eficiência alocativa e operacional geral dentro de diferentes países e entre eles, em vez de propor um método sistemático de medição de eficiência

entre os diferentes modos de provisão. Segundo Werna et al. (2001), o modo de provisão é definido como um conjunto de ações específicas, empreendidas por diversos agentes, governamentais ou não, que resultam na produção de moradias. Assim, o programa de indicadores para habitação do Banco Mundial e do Habitat (UNCHS, 1993) identificou quatro fatores: qualidade da habitação; posse da habitação; carência de habitação geral pelo número de famílias; e acessibilidade à habitação.

De forma similar, Barlow (1989) sugere o uso de preço e de flutuações e a volatilidade na produção como medidas básicas de eficiência econômica dos sistemas de habitação.

Como foi mencionado anteriormente, os indicadores acima permitem a medição da eficiência alocativa e operativa dos sistemas de provisão geral de habitação, em qualquer país particular, mediante comparação deles com os de outros países. O uso desses indicadores para medir o desempenho entre diversos modos de produção em um país, entretanto, é problemático. Isso acontece principalmente devido à não-conformidade de normas e condições de operação que se aplicam a cada modo de provisão. Fatores como qualidade da habitação e segurança de posse, por exemplo, são inapropriados para comparar modos formais e informais. Além disso, diferentemente do fornecimento de água e eletricidade em países em desenvolvimento, a provisão de habitação não é dominada por uma organização burocrática centralizada. Ocorre justamente o contrário, levando-se em conta que ela é dominada por uma multidão de agentes e atores que operam de maneira fragmentada nos mercados formal e informal, com muitas influências políticas, sociais e culturais que afetam sua organização econômica e suas atividades. Essa fragmentação e essa desorganização são, por si só, menos adequadas a medições de eficiência, pois é muito mais difícil definir e medir os fatores de insumo e produto (WERNA et al., 2001).

Apesar dessa dificuldade, enquanto se tiver em mente que distintos modos de provisão de habitação estão, em geral, operando sob condições diferentes, em mercados diferentes e de acordo com padrões diferentes, é possível determinar uma medida de desempenho geral e não sistemática, com base na literatura revisada, considerando-se a acessibilidade e a capacidade de compra

das unidades produzidas sob cada modo pelas famílias, particularmente aquelas dos grupos de baixa renda. Além disso, a adequação dessas unidades à economia e às condições de vida das famílias, o volume de produção e o tempo gasto do começo do projeto até a entrega das unidades são também fatores relacionados que devem ser levados em conta. Conseqüentemente, os modos mais eficientes produziriam mais unidades adequadas e acessíveis, teriam maior volume de produção relativa à demanda e menor tempo de término do projeto. Tais indicadores, porém, relacionam-se especificamente ao *produto* – a unidade habitacional e seu entorno. A pesquisa concorda com a importância da utilização de tal tipo de indicadores, mas ao mesmo tempo argumenta que ele deve ser usado conjuntamente com outro tipo: os indicadores de *processo* (WERNA et al., 2001).

A partir do enfoque dos procedimentos de gestão, definiram-se os elementos estruturais que viriam a ser os objetos específicos da análise comparativa. Isso levou ao desenvolvimento de indicadores correspondentes a esses objetos, ou seja, indicadores como ferramentas analíticas para se avaliar um modo de provisão ou fazer a comparação entre modos diferentes. A abordagem utilizada no processo de elaboração dos indicadores é que a provisão habitacional, em seu conjunto, em um determinado lugar, pode ser composta de diversos modos de provisão (WERNA et al., 2001).

Um modo de provisão é constituído por dois elementos estruturais básicos: o processo e o produto, que assim correspondem a dois grupos de indicadores. Os procedimentos de gestão estão relacionados ao processo pelo qual um modo de provisão é implementado, enquanto a análise de produto é um mecanismo adicional para sua avaliação. Dessa forma, estes dois grupos de indicadores são apresentados adiante (WERNA et al., 2001).

Nesta pesquisa, o estudo dos procedimentos de gestão de mutirão habitacional foi baseado no conhecimento de experiências concretas, bem ou malsucedidas, considerando que o sucesso de um empreendimento habitacional depende sempre das suas circunstâncias. Foram abordados oito programas habitacionais que utilizam o sistema de mutirão, desenvolvendo-se uma análise comparativa entre as diferentes formas de relações institucionais sob as

quais são operados. As instituições promotoras dos mutirões escolhidos, em geral, se envolveram na pesquisa fornecendo as informações e apoiando logisticamente as equipes de pesquisa.

2.1 Indicadores de processo

Por processo de provisão entende-se todo o conjunto de ações levadas a cabo pelos atores sociais envolvidos em um determinado modo de provisão, que são necessárias para que se chegue ao produto final – neste caso específico, as unidades habitacionais e seu entorno.

Neste aspecto, a pesquisa se baseou nos procedimentos de gestão, isto é, no papel desempenhado pelos agentes envolvidos, como mutirantes, assessorias técnicas, gerenciadoras, provedoras, entre outros. O método utilizado é baseado na identificação de diversas etapas de um processo de provisão genérico de habitação (WERNA et al., 2001):

- a) motivação;
- b) provisão de terreno;
- c) provisão de projetos – unidades habitacionais e infra-estrutura;
- d) licenciamento da obra (aprovação de projetos);
- e) financiamento da construção;
- f) processo de construção;
- g) fiscalização da construção;
- h) financiamento ao mutuário; e
- i) entrega das unidades habitacionais.

20

A definição dos indicadores para a avaliação do modo de provisão envolve um levantamento dos indicadores gerais de cada modo de provisão e uma avaliação dos parâmetros de custo, tempo, participação e equidade por etapa, procurando verificar a causa do custo ou do tempo necessário por etapa (WERNA et al., 2001).

Para cada uma das etapas foi criado um grupo de indicadores correspondente. Com base na etapa “Licenciamento do Terreno”, por exemplo, foram criados os “Indicadores de Avaliação do Processo de Licenciamento

do Terreno”. Cada um desses grupos de indicadores visa a avaliar a existência ou não de empecilhos, principalmente os de ordem institucional e de relação entre agentes, em cada uma das etapas correspondentes.

A composição das etapas do modo de provisão, estabelecendo qual a instituição responsável em cada etapa será também definida. Após esta caracterização, será possível definir indicadores das várias etapas do modo de provisão.

2.2 Indicadores de produto habitacional

Apesar de não estarem diretamente relacionados com os procedimentos de gestão estudados nesta pesquisa, os indicadores de produto habitacional servem para avaliar várias etapas do processo, como provisão de terrenos e projetos, e licenciamento, execução e fiscalização da construção. Estes indicadores também constituem parâmetro comparativo de qualidade das moradias produzidas pelos diferentes modos de provisão.

Visando a desenvolver esse tema, partiu-se preponderantemente de revisões de literatura efetuadas em Werna et al. (2001) e Coelho (2000).

Como método de análise do desempenho de ambientes, abordamos a Avaliação Pós-Ocupação (APO), que, como destacam Ornstein e Roméro (1992), é uma área do conhecimento que combina avaliação técnica – que abrange ensaios de laboratório ou *in loco* – e o ponto de vista dos usuários. As variáveis a serem consideradas podem ser complementadas, reduzidas e/ou alteradas, se necessário, em função da tipologia edificada, características e objetivos de cada pesquisa. Além disso, deve-se adotar um tamanho de amostra que seja representativo, com a menor margem de erro possível, de acordo com os objetivos, custos da pesquisa e probabilidade que se queira alcançar em relação à confiabilidade dos resultados (ORNSTEIN; ROMÉRO, 1992).

Jobim et al. (1998), em seu estudo de caso, adotaram como metodologia uma busca de arquivos, baseada em relatórios, reportagens e plantas arquitetônicas, e um levantamento de campo através da aplicação de questionários e observações de comportamento nos espaços públicos, semipúblicos e

privados. Para o processo de análise, utilizaram-se os dados de forma qualitativa e quantitativa. Também o documento de Ornstein (1992) consiste num importante material de referência para a pesquisa aqui abordada. Isso se deve não só ao fato de essa publicação trazer com detalhes os requisitos e os itens para uma APO de um conjunto habitacional, como por apresentar detalhadamente um exemplo prático desse procedimento.

Constatou-se que o estado da arte sobre a avaliação de assentamentos residenciais normalmente tem um nível de enfoque que extrapola o conjunto habitacional em si. Dessa forma, excetuando-se os casos em que a pesquisa se limita a um ou poucos aspectos específicos, a literatura aponta um nível de abordagem que inclui o entorno, com equipamentos e serviços urbanos. No que se refere à forma de análise dos dados, vários métodos foram apresentados. Boa parte deles utilizou avaliações qualitativas associadas às quantitativas, uns com maior ênfase para estas, outros para aquelas.

Observa-se também que a análise dos estudos desenvolvidos sobre o tema revela uma considerável variedade de processos investigativos utilizados, podendo-se observar, por exemplo, estudos amplos ou específicos, superficiais ou profundos. Portanto, percebe-se que não existe uma forma única para a avaliação do produto habitacional, fato que propicia ao pesquisador certa flexibilidade para a adoção de mecanismos de abordagem e de processamento das informações que considere mais apropriados ao contexto.

Os itens que compõem a análise de produto habitacional podem tanto ser aqueles diretamente relacionados a determinado fator físico, como outros, baseados em questões que servem para a reflexão sobre fatores intervenientes na satisfação. Assim, a observação de outros trabalhos à luz dos objetivos desta pesquisa levou à adoção de critérios classificados dentro das categorias “dados de apoio”, “unidade habitacional”, “conjunto habitacional” e “conjunto em relação ao entorno”, conforme mostrado adiante, no item 3.2.

Como forma de tornar acessível esta abordagem tão abrangente, feita em diversos conjuntos habitacionais, adotaram-se como referencial da pesqui-

sa algumas das ferramentas propostas pela APO. Assim, para facilitar a obtenção dos diversos dados, foi elaborada uma relação de questões, sempre com o cuidado de se usarem termos objetivos e de fácil compreensão por parte das pessoas que seriam questionadas.

A coleta de dados final para a pesquisa, assim como no estudo do processo de provisão, foi feita a partir de consultas a diversos tipos de agentes, por meio de questionários.

Para as questões de ponto de vista/satisfação foi adotado um procedimento de conversão de dados qualitativos para quantitativos, que, apesar de suas limitações, propicia resultados numéricos que podem ser mais facilmente trabalhados. Utiliza-se uma escala de quatro pontos, com as alternativas “péssimo”, “ruim”, “bom” e “ótimo”, devido à relativa facilidade de compreensão dos termos, além da razoável possibilidade de se graduarem os conceitos. A adoção de um número par de alternativas é justificada por poder proporcionar uma opinião não neutra sobre os diversos itens, ou seja, faz com que o entrevistado opte por uma resposta desfavorável (péssimo ou ruim) ou favorável (bom ou ótimo). Para o processamento das respostas, associam-se essas alternativas à escala de valores de 0 a 3, sendo a média obtida multiplicada por 3,33, o que resulta numa ou “nota” entre 0 e 10, mais facilmente compreendida e analisada (COELHO, 2000).

Já os dados sobre aspectos que podem ser “medidos” mais objetivamente, como distância, áreas, especificações técnicas e valores financeiros, foram buscados nas agências provedoras e nas instituições que participaram tecnicamente dos empreendimentos. Em todos os casos, os técnicos que participaram da pesquisa atuaram paralelamente na verificação das informações.

3 Resultados obtidos

Por sua relevância e diferenciação em relação a diferentes procedimentos, foram escolhidos dois programas de moradia em cada um dos estados estudados. Dentro de cada programa, abordou-se com profundidade apenas

um empreendimento. Sua escolha, quando houve variedade de opções, foi aleatória entre aqueles conjuntos com mais fácil acesso para os pesquisadores.

A relação dos empreendimentos e modos de provisão habitacionais pesquisados é mostrada no Quadro 1.

Estado	Empreendimento	Modo de provisão	Provedora principal
São Paulo	Mário Covas, no Município de São Paulo	Programa Paulista de Mutirão (PPM)	Companhia Estadual de Desenvolvimento Habitacional e Urbano de São Paulo (CDHU)
São Paulo	Moreira César, no Município de Pindamonhangaba	Programa Habiteto	Companhia Estadual de Desenvolvimento Habitacional e Urbano de São Paulo (CDHU)
Rio de Janeiro	Jardim Anil, no Município do Rio de Janeiro	Projeto Mutirão	Prefeitura do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Habitação
Rio de Janeiro	Alto Simão, no Município do Rio de Janeiro	Projeto Mutirão	Prefeitura do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Habitação
Minas Gerais	Serrano, no Município de Belo Horizonte	Programa de Autogestão	Prefeitura de Belo Horizonte, Secretaria Municipal de Habitação
Minas Gerais	Sapucaias, no Município de Contagem	Programa de Mutirão	Prefeitura de Contagem, Superintendência de Habitação de Contagem
Bahia	Vida Nova, no Município de Lauro de Freitas	Programa Aprendendo e Construindo	Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER)
Bahia	São Caetano, no Município de Salvador	Programa Ações Integradas de Saneamento Ambiental em Área Peri-urbana (Aisam)	Prefeitura de Salvador

Quadro 1 – Relação dos Empreendimentos Habitacionais



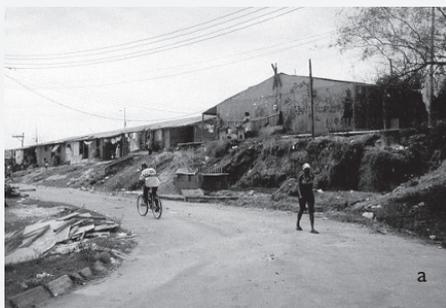
Fotos 1 a-b-c – Imagens do Conjunto Habitacional Mário Covas, no Município de São Paulo/SP



Fotos 2 a-b-c – Imagens do Conjunto Habitacional Moreira César, no Município de Pindamonhangaba/SP



Fotos 3 a-b – Imagens do Conjunto Habitacional Jardim Anil, no Município do Rio de Janeiro/RJ





Fotos 4 – Imagens do Conjunto Habitacional Alto Simão, no Município do Rio de Janeiro/RJ, (a e b) barracos provisórios, (c) construção por mutirão – peneiramento da areia, (d e) construção por mutirão – acabamento externo, (f) colocação das telhas, (g) Vila Azul, e (h) Vila Vermelha



Fotos 5 a-b-c – Imagens do Conjunto Habitacional Serrano, no Município de Belo Horizonte/MG



Fotos 6 a-b-c – Imagens do Conjunto Habitacional Sapucaias, no Município de Contagem/MG



Fotos 7 – Imagens do Conjunto Habitacional Vida Nova, no Município de Lauro de Freitas/BA, (a) acesso em perfeito estado desde a construção do conjunto, perceptível a diferença. É importante o cuidado dos moradores com a vizinhança, (b) casa padrão do programa “Aprendendo e Construindo”, com alguns cuidados próprios da moradora, com a vegetação para embelezamento e as grades para segurança, (c) casa também modificada a partir do estilo padrão, e (d) ampliação para o setor terciário. A proprietária fez da sua moradia a sua sobrevivência, ampliando-a para transformar certa parte em um salão de beleza.



Fotos 8 – Imagens do Conjunto Habitacional São Caetano, no Município de Salvador BA, (a) vista frontal da fachada de uma casa no Projeto AISAM - a casa continua em bom estado, (b) vista da escadaria que dá acesso ao “conjuntinho” da Baixa do Camurugipe, na parte alta, (c) casa com algumas melhorias, como o muro que divide a casa da rua, protegendo melhor os moradores, e (d) casa sendo modificada, colocando-se laje para a ampliação.

3.1 Resultados obtidos relacionados ao processo

a) Indicadores de motivação

Por motivação entende-se a ação que antecede a requisição de uma moradia. Além disso, a análise desta etapa tem o objetivo de conhecer o público que tem acesso a determinada forma de intervenção habitacional. Nos modos de provisão elencados, pode-se concluir que, na maioria dos casos, a motivação partiu de instâncias de governo. As exceções são o Programa Paulista de Mutirão, cuja motivação emergiu dos movimentos de moradia, e o Aisam, que foi proposto pela Universidade.

Para os casos estudados nos estados de São Paulo e Minas Gerais, o atendimento partiu de uma inscrição pela demanda, enquanto no Rio de Janeiro e Bahia os beneficiados foram “escolhidos” por sua condição específica e/ou emergencial.

No programas de SP, RJ, Belo Horizonte (MG) e no Aprendendo e Constru-

indo (BA) há uma sistematicidade do processo. Já nas intervenções de Contagem (MG) e do Aisam, a eventualidade da provisão advém do fato de que o processo ocorreu apenas em determinada ocasião e pode não ser mais aplicado. É interessante observar que, nos casos onde há um programa sistemático, o tempo de espera entre a motivação e o início do processo de empreendimento gira entre 24 e 72 meses, com exceção do projeto baiano, que teve essa demora reduzida a apenas quatro meses. Já nos conjuntos oriundos de intervenções eventuais, esse período oscilou entre seis e 12 meses.

O fato de um modo de provisão ser eventual pode estar associado a intervenções em situação de grande particularidade técnica e social, ou mesmo a projetos-piloto que tiveram sua repetição inviabilizada. No entanto, há casos em que a eventualidade é função da duração de um governo em exercício, porque muitas vezes cada gestão desenvolve programas com características associadas à sua identidade política.

Não se obteve informação sobre exigência de renda para o Projeto de Mutirão do RJ. Para os demais programas, a renda atendida é de até três salários mínimos (SM), exceto o de Autogestão de Belo Horizonte, que atende até 5 SM, e o PPM, que atende um grupo com uma curva de renda de até 10 SM. Efetivamente, levantou-se que a renda média de cada grupo beneficiado oscilou entre R\$ 150,00, no AISAM, e R\$ 796,33, no Jardim Anil, com os demais concentrados entre R\$ 221,00 e R\$ 463,23.

b) Indicadores de provisão do terreno

A provisão de terreno nos programas estudados não parte de um formato rígido e único. No entanto, na maioria dos casos, a obtenção é feita por desapropriação, e não por terem conseguido dados sobre tempo e custos envolvidos.

De qualquer forma, pode-se observar que essa é uma das questões-chave, pois, quando se dispõe de um lote técnico e legalmente favorável, o desenvolvimento de um empreendimento ocorre de maneira mais rápida e econômica.

c) Indicadores de provisão de projetos

Nos casos analisados, os projetos são elaborados ou contratados pelas provedoras. Porém, em algumas situações, elas fiscalizam a assessoria técnica, que assume total ou parcialmente tal incumbência. O processo que envolve os

projetos também parece determinante para a rapidez, economia e qualidade do empreendimento.

d) Indicadores de licenciamento da obra

Sobre os trâmites relativos ao licenciamento da obra e aprovação de projetos, verificou-se dificuldade para se estabelecer um padrão a respeito dos recursos e tempo necessários. É compreensível e importante que os projetos devam ser verificados pela provedora para que haja adequações, tanto às normas e legislações vigentes como às diretrizes de projeto estabelecidas pela instituição. Também é necessário que haja compatibilização entre os desenhos das várias especialidades associadas à edificação e urbanismo, além da chancela da prefeitura e de outros órgãos competentes, assim como é exigido para os conjuntos edificados no mercado em geral.

e) Indicadores de financiamento da obra

Em todos os casos abordados por esta pesquisa, a verba é proveniente parcial ou totalmente do Poder Público, e geralmente pelo próprio agente provedor. O repasse dos recursos para que as associações possam administrar a compra de materiais, pagamento de pessoal, equipamento, encargos, etc., foi verificado apenas no Programa Mutirão da CDHU e no Autogestão de Belo Horizonte. No Rio de Janeiro e Contagem tal prática era esporádica.

Também existem diferenças entre os itens financiados, variando desde aqueles que só fornecem o material de construção até aqueles completos, que cobrem também o custo do terreno, infra-estrutura, projetos, mão-de-obra, canteiro, treinamento, etc. Um dos problemas que remonta à análise dos valores financiados é a dificuldade de se obterem dados reais e, principalmente, dados monetariamente corrigidos, para que se possa fazer uma análise com mais propriedade. Além disso, um encargo sempre difícil de contabilizar são os custos internos incidentes sobre as instituições provedoras e parceiras, e ainda o custo arcado pelos membros da associação para levar a cabo o processo.

f) Indicadores do processo de construção

Em todos os empreendimentos pesquisados, lançou-se mão da utilização de mão-de-obra de mutirantes – para atividades na edificação, e não na

infra-estrutura – associada à contratação de profissionais para a viabilização da construção. Constataram-se em cada programa variantes na proporção de cada tipo de mão-de-obra, mas sem descaracterizar essa marca da presença de trabalho mutirante e trabalho contratado. Em alguns casos, membros das próprias famílias atendidas e da comunidade próxima também são contratados, o que proporciona uma alternativa de renda. Apenas no caso do Aprendendo e Construindo o envolvimento dos aprendizes e o fato de os futuros mutuários trabalharem apenas na fase de acabamento proporcionam certa diferenciação em relação aos demais casos.

O tempo e o custo da etapa de construção, que em geral é a mais cara, variam, em princípio, numa relação proporcional à complexidade e ao valor dos insumos associados à edificação e à infra-estrutura. A carência de dados impossibilitou a análise da influência da carga de trabalho em ajuda mútua no barateamento e/ou demora da obra. De qualquer modo, percebe-se que, de maneira geral, as obras dos conjuntos edificados em mutirão são mais baratas e lentas em comparação àquelas outras convencionais. Apesar de limitações de análise comparativa devido à falta de dados atualizados, vale fazer um exercício de análise com a observação das Tabelas 1, 2 e 3. A primeira traz os custos básicos por metro quadrado somente da edificação nas capitais pesquisadas, sem custos extras com instalações especiais, terraplenagem, entre outros. Em seguida, é apresentada a Tabela 2, com o “custo médio” do Sinapi, utilizado pela Caixa Econômica Federal e obtido por pesquisa do IBGE nos diversos estados, por uma média ponderada entre diferentes tipologias e padrões, não incluindo os valores de BDI. A Tabela 3 resume os preços obtidos para os conjuntos abordados pela pesquisa, sem informação exata sobre a data de referência.

Cidade	São Paulo	Rio de Janeiro	Belo Horizonte	Salvador
Apartamento 2 quartos em edifício de 4 pav. de baixo padrão	575,67	505,20	490,55	432,39
Casa popular	467,93	406,36	396,81	343,52

Fonte: Revista Construção e Mercado

Tabela 1 – Custos unitários básicos de edificações (R\$/m²) – Sinduscon (junho/02)

Estado	São Paulo	Rio de Janeiro	Minas Gerais	Bahia
Custo Médio	422,16	407,26	338,54	354,87

Fonte: Revista Construção e Mercado

Tabela 2 – Custo médio Sinapi (R\$/m²) – IBGE (junho/02)

Conjunto	Mário Covas São Paulo SP	Moreira César Pindamonhangaba SP	Jardim Anil Rio de Janeiro RJ	Alto Simão Rio de Janeiro RJ	Serrano Belo Horizonte MG	Sapucaias Contagem MG	Vida Nova Lauro de Freitas BA	São Caetano Salvador BA
Tipologia								
Apart.	424,53	–	–	197,02 **	333,33	–	–	–
Casa	–	98,30	317,31 *	–	–	289,17	150,00	232,00

* valor médio entre R\$ 250,00 e R\$ 384,62 por m² obtido a partir da divisão dos recursos de R\$ 10.000,00 pelas áreas de 40 m² e 26 m².

** valor médio entre R\$ 181,92 e R\$ 212,12 por m² obtido a partir da divisão dos recursos de R\$ 6.000,00 e R\$ 7.000,00 pela área de 30 m².

Tabela 3 – Preço por metro quadrado (R\$/m²)

g) Indicadores do processo de fiscalização da obra

Nos estudos de caso desta pesquisa, percebe-se que a fiscalização dos serviços executados mobilizou todos os atores envolvidos. Os custos incidentes especificamente nesta tarefa não foram obtidos, com exceção de um programa, cujo valor aproximado foi disponibilizado.

Um outro caráter da atividade de fiscalização, normalmente exercido pelas provedoras ou financiadores, é a verificação dos montantes executados, ou seja, a “medição”, que objetiva garantir a utilização correta dos recursos e o respeito ao cronograma da obra, antes da liberação de novas parcelas de financiamento.

h) Indicadores relacionados ao financiamento do mutuário

Nos empreendimentos Jardim Anil, Alto Simão, Sapucaias e Baixa do Camurujipe, pode-se considerar que não houve financiamento para mutu-

ário. Afinal, nos primeiros os recursos utilizados eram provenientes de indenizações, e nos últimos desistiu-se de cobrar dos mutuários.

Nos demais casos, o financiamento é pago em prazos variáveis entre oito e 25 anos, com juros anuais de 1,5% a 8,0%. Os valores da prestação são bastante variáveis e, em geral, compatíveis com a renda das famílias atendidas. Percebe-se que há mais rigor quando o financiamento é concedido pela Caixa, talvez por seu caráter de banco que opera pelos critérios de mercado e de acordo com os parâmetros estabelecidos pela Convenção da Basiléia.

Conclui-se que os valores envolvidos estão de acordo com as realidades locais de cada empreendimento; no entanto, os parâmetros para aceitação de mutuários apresentam exigências nem sempre realistas e equitativas. Um fator que limita em muito os investimentos em moradia, e talvez seja o mais importante, é a escassez e o custo (taxa de juros) dos financiamentos. Por isso, e por outros determinantes, é quase um consenso que, para as famílias com renda mais baixa, dificilmente poderá haver um atendimento sem a concessão de subsídios.

A situação dos conjuntos Sapucaias e Baixa do Camurujipe, onde não haverá cobrança pelo atendimento habitacional, sugere algumas discussões do ponto de vista ideológico e pragmático. Muitos profissionais e estudiosos consideram que o fornecimento pelo Estado de um bem como a moradia deveria acarretar algum tipo de ônus aos beneficiados, mesmo que proporcional à renda. Isso seria uma forma de não configurar o sistema de provisão como paternalista e de construir uma relação mais equânime para com a população, além de se proporcionar retorno, mesmo que parcial, para os investimentos. Além disso, há uma grande possibilidade de que o mutuário que paga ou pagou pela sua habitação valorize mais seu imóvel, zelando e evitando repassá-lo a outrem.

Uma informação que não pôde ser obtida é aquela relacionada à existência – e conseqüente percentual – de subsídios nos financiamentos. Isso porque, quando há, os valores não são claros, pois dependem da condição do mutuário, ou então o subsídio é concedido em forma do fornecimento de algum bem ou

serviço, diretamente pela provedora ou instituição parceira. Sobre isso, pode-se exemplificar a doação do terreno, fornecimento de assessoria técnica, redução nas taxas de juros, etc.

i) Indicadores do processo de entrega

Nos programas de provisão por mutirão, em geral, a cronologia da entrega – ou escolha – das unidades se dá a partir de critérios de carência, participação e tempo nas atividades da associação (horas de trabalho não remunerado, assembléias, eventos, manifestações, etc.).

A respeito da condição de permanência, informações indicam que na maioria dos casos objetiva-se conceder a propriedade dos imóveis aos legítimos beneficiados. É preciso analisar ainda se há facilidade de recuperação do imóvel nos casos de revenda ou inadimplência por motivo não previsto em contrato. Dessa forma, poder-se-ia facilitar o retorno do investimento e garantir o atendimento à demanda prevista pelos modos de provisão.

3.2 Resultados obtidos relacionados ao produto

Para desenvolver uma interpretação menos dispersa dos vários indicadores de produto habitacional, as Tabelas 4, 5 e 6 agrupam todos os resultados, respectivamente, para os níveis de análise de unidade habitacional, conjunto e sua relação com o entorno. O valor foi obtido da média aritmética dos resultados das questões que envolvem conceito para esse indicador. Os conceitos extraídos dos questionários dos moradores e técnicos do projeto, cujos resultados são “péssimo”, “ruim”, “bom” e “ótimo”, foram convertidos para a escala de valores 0,00, 3,33, 6,67 e 10,00, respectivamente. A partir desses valores, obteve-se para cada empreendimento a média aritmética de todos os indicadores por nível de análise. Nos casos em que não se obtiveram dados, os respectivos indicadores foram desconsiderados, tanto para a soma como para a divisão, no cálculo das médias aritméticas.

Pelos dados apresentados nas tabelas abaixo, avalia-se que, com relação ao âmbito da unidade habitacional, o empreendimento Jardim Anil desponta

isolado como o melhor, com conceito médio de 8,04, enquanto os demais estão todos compreendidos numa faixa estreita, com valores entre 5,03 e 5,91.

Conjunto	Mário Covas São Paulo SP	Moreira César Pindamonhangaba SP	Jardim Anil Rio de Janeiro RJ	Alto Simão Rio de Janeiro RJ	Serrano Belo Horizonte MG	Sapucaias Contagem MG	Vida Nova Lauro de Freitas BA	São Caetano Salvador BA
Indicador								
Cobertura	8,28	5,74	10,00	9,68	6,00	8,60	*	*
Segurança Patrimonial	5,60	4,16	6,11	7,31	3,55	3,67	4,07	1,67
Segurança Estrutural	6,57	6,07	8,89	6,99	8,99	7,88	6,30	5,71
Revest. / Acabam.	0,00	3,08	6,33	0,54	0,00	0,00	2,78	4,28
Instalações	6,82	6,98	7,94	4,67	7,05	6,54	6,30	5,35
Esquadrias	5,19	3,33	8,11	1,18	6,55	3,77	3,70	6,31
Aparência	8,12	6,53	9,55	6,56	6,99	6,88	7,78	6,72
Disposição Arquitet.	6,14	5,16	7,18	4,84	5,55	5,59	4,20	4,49
Conforto	6,51	5,84	8,24	6,06	7,63	6,26	5,56	5,74
Média	5,91	5,21	8,04	5,31	5,81	5,47	5,09	5,03

* Sem dados.

Tabela 4 – Indicadores para o nível de análise da unidade habitacional

Os resultados da Tabela 5, que sintetizam os indicadores relacionados ao conjunto habitacional, também revelam que o Jardim Anil é o melhor. Todavia, os outros empreendimentos obtiveram conceitos mais dispersos, desde o Alto Simão, com 3,87, até o Mário Covas, com 6,91.

Conjunto Indicador	Mário Covas São Paulo SP	Moreira César Pindamonhangaba SP	Jardim Anil Rio de Janeiro RJ	Alto Simão Rio de Janeiro RJ	Serrano Belo Horizonte MG	Sapucaias Contagem MG	Vida Nova Lauro de Freitas BA	São Caetano Salvador BA
Drenagem	6,17	3,50	6,44	5,05	7,88	6,66	8,52	4,17
Acessos	6,57	3,50	8,67	2,80	6,99	6,44	5,19	2,74
Aparência	9,79	6,83	9,61	4,08	7,88	6,94	6,11	7,02
Iluminação Pública	5,11	4,33	8,33	3,55	2,11	4,66	4,07	6,67
Média	6,91	4,54	8,26	3,87	6,22	6,18	5,97	5,15

Tabela 5 – Indicadores para o nível de análise do conjunto habitacional

Já a análise dos conceitos associados à relação do conjunto habitacional com o entorno e a cidade (Tabela 6) demonstrou uma situação um pouco menos heterogênea entre os estudos de casos em relação aos resultados anteriores, além de alterar bastante o *ranking* entre eles. Aqui o Alto Simão teve o melhor conceito, e o São Caetano, o menor.

Com a finalidade de se fazer uma avaliação ainda mais global do produto habitacional, a Tabela 7, a seguir, expõe os resultados das Tabelas 4 a 6, além de apresentar as médias aritméticas globais por empreendimento e por nível de análise.

A análise global do produto habitacional dos empreendimentos abordados deve contemplar, além dos conceitos associados à satisfação, outros fatores que podem determinar sua qualidade, ou mesmo a relação entre custo e benefício. Para tanto, a informação sobre os preços envolvidos são cruciais, não devendo se esquecer da sua influência regional, visto que os custos básicos são diferentes em cada estado, como revelam as Tabelas 1 e 2. Muitas questões subjetivas podem influir na satisfação dos usuários, como a relação

com a vizinhança, aspectos culturais, histórico do mutirão, afinidades políticas, entre outras. Além dessas, há outros fatores, como renda familiar, densidade da ocupação e participação no projeto, que podem servir de parâmetro para a compreensão dos resultados e para uma análise comparativa com a Tabela 7.

Conjunto	Mário Covas São Paulo SP	Moreira César Pindamonhangaba SP	Jardim Anil Rio de Janeiro RJ	Alto Simão Rio de Janeiro RJ	Serrano Belo Horizonte MG	Sapucaias Contagem MG	Vida Nova Lauro de Freitas BA	São Caetano Salvador BA
Indicador								
Equip. de comunic.	1,29	5,66	0,11	4,13	3,44	2,66	3,14	3,63
Manutenção	7,59	7,49	7,94	7,04	7,00	6,94	5,93	4,41
Saúde	1,46	4,50	5,89	5,11	3,80	5,71	0,00	1,90
Educação	3,65	6,16	4,67	6,88	5,86	4,66	4,44	3,45
Segurança	3,57	4,66	6,44	5,05	3,10	4,22	2,59	0,48
Lazer	0,00	0,00	0,00	2,10	4,88	2,88	1,66	1,49
Abastecim.	1,85	4,24	2,18	3,38	5,16	4,22	3,78	1,83
Acessos	5,44	6,74	3,78	6,34	7,44	6,66	6,67	5,83
Transporte	2,47	4,66	3,11	5,58	5,88	5,66	6,66	6,01
Poluição	6,67	6,67	10,00	10,00	*	*	6,67	3,33
Média	3,40	5,08	4,41	5,56	5,17	4,85	4,15	3,24

* Sem dados.

Tabela 6 – Indicadores para o nível de análise do entorno e relação com a cidade

Conjunto	Mário Covas São Paulo SP	Moreira César Pindamonhangaba SP	Jardim Anil Rio de Janeiro RJ	Alto Simão Rio de Janeiro RJ	Serrano Belo Horizonte MG	Sapucaias Contagem MG	Vida Nova Lauro de Freitas BA	São Caetano Salvador BA
Indicador								
Unidade Média: 5,73	5,91	5,21	8,04	5,31	5,81	5,47	5,09	5,03
Conjunto Média: 5,89	6,91	4,54	8,26	3,87	6,22	6,18	5,97	5,15
Entorno Média: 4,48	3,40	5,08	4,41	5,56	5,17	4,85	4,15	3,24
Média Média: 5,37	5,41	4,94	6,90	4,92	5,73	5,50	5,07	4,47

Tabela 7 – Médias globais para os indicadores de produto habitacional

O conjunto que inequivocamente teve o melhor desempenho foi o Jardim Anil, com um conceito médio de 6,90. Sua supremacia se deu principalmente nos âmbitos da unidade habitacional e do conjunto. Os conjuntos Mário Covas, Serrano e Sapucaias estão num segundo patamar de satisfação geral, respectivamente com 5,41, 5,73 e 5,50. Em todos esses casos os piores índices estão relacionados com o entorno. Num patamar um pouco abaixo estão os demais conjuntos abordados, com conceitos entre 4,47 e 5,07, sendo o menor atribuído ao conjunto São Caetano. Sobre esta intervenção habitacional convém ponderar que é de certa forma compreensível o fato de este empreendimento apresentar resultados menos satisfatórios. Afinal, como seu processo se baseia no modelo de urbanização de favelas, que adota soluções “adaptadas” para as residências e para o conjunto, é difícil obter-se uma qualidade comparável a um conjunto que tenha sido devidamente projetado antes de sua implantação.

Avaliando-se o desempenho sob o espectro dos preços, de acordo com a região do país e a tipologia, confirmamos o destaque do conjunto Jardim Anil, que, de acordo com a análise realizada no item específico a partir dos dados das Tabelas 1, 2 e 3, está num mesmo nível de valor que o dos conjuntos Mário Covas, Serrano, Sapucaias e São Caetano. Assim, conclui-se ainda que este último apresenta a condição mais desfavorável na comparação entre satisfação e custo.

Sob o mesmo enfoque, pode-se afirmar que o conjunto Alto Simão, apesar de apresentar conceitos inferiores à média geral, está numa situação equivalente, pois seu custo envolvido também é inferior à média. Deve-se destacar os empreendimentos de Moreira César e Vida Nova, que tiveram conceitos médios gerais de 4,94 e 5,07, o que os coloca em sexto e quinto lugares no *ranking*, respectivamente, e no entanto têm custos consideravelmente inferiores aos demais. Portanto, aqui temos dois exemplos de intervenção de baixíssimo custo e qualidade aceitável, sendo, por isso, indicados para uma produção em larga escala, visando a enfrentar o imenso déficit habitacional.

Os conceitos, de um modo geral, ficaram de regulares a bons, e, excetuando-se o conjunto de melhor desempenho, não se verificaram grandes discrepâncias entre os resultados. Também não foi possível se perceber uma tendência numa associação entre maior satisfação e menor nível de renda, como era de se esperar; até porque o Jardim Anil é o que tem maior renda familiar. Tampouco uma associação é muito clara com relação à participação ou não dos mutuários no projeto.

Analisando-se os resultados médios da coluna da direita da Tabela 7, percebe-se que, em geral, os empreendimentos são mais bem conceituados nos âmbitos da unidade habitacional e do conjunto, em detrimento da relação do conjunto com o entorno e a cidade.

4 Comentários finais

O desenvolvimento da coleta de dados e de seu estudo mostrou a existência de uma riqueza no que se refere aos procedimentos de gestão de mutirão utilizados em diferentes modos de provisão desenvolvidos no Brasil.

Procurando responder à pergunta a respeito dos procedimentos de gestão mais adequados, alguns comentários podem ser feitos quando se analisam conjuntamente os indicadores de processo e produto. Verifica-se que não existem modelos “melhores” ou “piores” para a provisão habitacional por mutirão. Apesar do *ranking* que a pesquisa acaba por determinar, a análise mais rigorosa levou a poucas associações entre procedimentos de gestão nas etapas de processo e qualidade do produto. O que mais ocorreu, e pode ser observado na análise de processo, é a execução correta ou não dos procedimentos previstos em cada programa.

Isso significa que o fato de um ou outro ator ser responsável pela elaboração dos projetos, e de haver ou não participação dos futuros moradores, não demonstra ser determinante para a avaliação dos indicadores de “qualidade versus custos” dos casos estudados.

Na abordagem dos indicadores de financiamento da obra e do mutuário, e do processo de construção, sob o aspecto da qualidade do produto, também não se pode estabelecer nenhuma relação direta. Uma exceção é o conjunto Jardim Anil. É possível que seu destaque esteja associado à questão de que os mutirantes tenham gerido não uma verba proveniente de financiamento, mas seu próprio dinheiro. Note-se que o dinheiro recebido das indenizações não precisaria ser utilizado para a construção de um conjunto. Além disso, também houve atuação dos mutirantes na obra mediante a fabricação de esquadrias, o que consiste num trabalho especializado.

Pode-se perceber que há uma gama de possibilidades para desenvolver de novos tipos de financiamentos que envolvam parcerias, seja com os diferentes níveis de governo, seja com a iniciativa privada e ONGs, e, por que não, para explorar positivamente o potencial de contrapartida que os beneficiados possam oferecer.

Percebe-se que todos os casos estudados foram, de certa forma, coerentes com as condições locais e da demanda, até porque todos os preços efetivos foram inferiores aos do “mercado formal” e nenhum empreendimento foi considerado ruim.

Por conseguinte, confirma-se a idéia dos defensores deste sistema de produção de moradias de que o mutirão é uma alternativa eficiente e viável, mesmo que tenha que ser adaptada ou mesmo descartada em certos casos.

5 Referências bibliográficas

ABIKO, A. K. Gestão habitacional e mutirão. In: ABIKO, A. ALBIERI, L. **Mutirão habitacional**. São Paulo: Epusp, 1996.

42

ABIKO, A. K. **Serviços públicos urbanos**. São Paulo: Epusp, 1995. (Texto Técnico/Escola Politécnica da USP. Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/10).

BARLOW, J. **Understanding housing provision systems: a framework for analysis**. University of Sussex, 1989. Working Paper 68.

CARDOSO, L. R. A.; ABIKO, A. K. **Construção habitacional por mutirão: gerenciamento e custos**. São Paulo: PCC/USP, 1994. (Boletim Técnico, BT/PCC/111).

COELHO, L. O. **A provisão habitacional e a análise de seu produto.** 2000. 121 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

JOBIM, M. S. S.; BOEMEKE, A.; REIS, A.; LAY, M. Níveis de satisfação e comportamento dos moradores da Vila Planetário – Porto Alegre. In: ENTAC 98. **Anais...** Florianópolis, ANTAC - Associação Nacional da Tecnologia do Ambiente Construído, 1998. v. 1, p. 709-716.

NICKSON, A. **Urban water supply sector review.** The Role of Government in Adjusting Economies Paper 7, Development Administration Group, School of Public Policy, The University of Birmingham, 1996.

ORNSTEIN, S. W. Avaliação pós-ocupação Conjunto Habitacional Pres. Castelo Branco. São Paulo, Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo, Fundação para a Pesquisa Ambiental, Caixa Econômica Federal, 1992.

ORNSTEIN, S. W.; ROMÉRO, M. (Col.). **Avaliação pós-ocupação do ambiente construído.** São Paulo: Studio Nobel/Edusp, 1992.

REVISTA CONSTRUÇÃO E MERCADO. São Paulo: Pini, n. 13, ago. 2002.

UNCHS – UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS; WB – WORLD BANK. **The Housing Indicators Program.** Nairobi: [s.n.], 1993. (Document revised).

VALLADARES, L. Políticas alternativas de habitação popular. **Espaço & Debates**, São Paulo, v. 5, n. 16, p. 33-51, 1985.

Wерна, E.; ABIKO, A. K.; COELHO, L. O.; SIMAS, R.; KEIVANI, R.; HAMBURGUER, D.; ALMEIDA, M. A. **Pluralismo na habitação.** São Paulo: Annablume, 2001. 300 p.

João Marcos de Almeida Lopes é arquiteto pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade São Paulo, FAUUSP (1982). Mestre em Tecnologia do Ambiente Construído pelo Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade São Paulo, EESC-USP (1999) e doutorando em Filosofia e Metodologia das Ciências pelo Programa de Pós-graduação do Departamento de Filosofia da Universidade Federal de São Carlos, UFSCar. Professor assistente no Curso de Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo.

Arquiteto e coordenador geral da USINA – Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado pelo período de 1990 a 2004.

E.mail: jmalopes@sc.usp.br

Cibele Saliba Rizek é doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo, professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da EESC- USP. Também é pesquisadora do Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania da FFLCH da USP, onde coordenou várias investigações e projetos de pesquisa. É pesquisadora do CNPq, nas modalidades Bolsa Produtividade e membro do convênio CNPq- Institut de Recherche pour Le Développement, coordenado pelos doutores Vera da Silva Telles e Robert Cabanes, tendo realizado várias missões de pesquisa em Paris.

E.mail: cibelesr@uol.com.br

3.

O mutirão autogerido como procedimento inovador na produção da moradia para os pobres: uma abordagem crítica

João Marcos de Almeida Lopes e Cibele Saliba Rizek

1 Introdução

Conforme o enunciado proposto originalmente, a pesquisa que aqui apresentamos tem por objetivo geral identificar, registrar, avaliar e disseminar procedimentos inovadores de gestão da produção habitacional para população de baixa renda, visando a contribuir para a formulação de programas públicos que se destinem à provisão habitacional.

Trata-se, de forma mais direta, de analisar alguns contextos de produção de moradia que envolveram importantes processos de organização popular, objetivando estabelecer o usuário¹, organizado coletivamente, como administrador autônomo dos meios de produção de sua casa. Para além do mutirão – em que concorre apenas a forma simples de aplicação de mão-de-obra do futuro morador –, o que pretendemos abordar é o mutirão autogerido.

¹ “Usuário”, se compreendido sem uma referência distintiva, pode levar-nos a crer que se trata de uma denominação genérica para aquele sujeito também genérico que dispõe do usufruto dos bens produzidos pelos programas habitacionais – outra vez genéricos. No caso da pesquisa em questão, este “usuário” corresponde a um sujeito complexo que reúne, na sua forma ativa de inserção na específica modalidade de programa aqui analisada, a condição de operário – que aplica diretamente sua mão-de-obra para a produção da moradia –, mutuário – que, coletivamente, se investirá como agente habilitado e estruturalmente legitimado no processo de negociação com os órgãos de financiamento da moradia – e proprietário – subsumindo não só as obrigações como responsável pelas decisões administrativas para a produção de sua casa como também, por vezes, o comportamento idiossincrático de um “*dono da casa*”: ali, quem manda é ele.

É necessário, entretanto, ultrapassar o julgamento dos aspectos objetivos e aparentes desse contexto peculiar de produção da moradia – tanto porque o que mais aparece é, justamente, apenas a forma simples de aplicação da mão-de-obra dita gratuita. Uma verificação rasteira do que tem sido produzido sobre o assunto poderia levar-nos a limitar nosso enfoque apenas a alguns liames entrelaçados à superfície, impedindo-nos de verificar, efetivamente, alguns elementos que se estendem para além dos mecanismos de aferição estatística da virtuosidade – ou de sua ausência – de um determinado programa habitacional. Tanto ao céu como à terra, vários ensaios e pesquisas têm formulado conclusões que pretendem recomendar o expurgo dessa prática do horizonte das políticas públicas, ajustando-a como réu de julgamentos pertinentes a outros contextos de análise, ou, por outro lado, concebendo-a como “a” solução para o problema do déficit habitacional brasileiro, passando pela afirmação laudatória da possibilidade de “construção da cidadania” através da construção da casa com as próprias mãos – secreta afirmação de uma necessária penitência civil como condição indispensável para a conquista do “paraíso” de uma justa civilidade.

Além disso, também concorre o fato de que não há como abordar o objeto de uma pesquisa com essa envergadura sem considerar quais seriam os possíveis efeitos que a incorporação pragmática e simplista de seus resultados, articulados como recomendações que orientam práticas ditas “alternativas” ou “inovadoras” para a produção habitacional nacional, bem como sua livre e incondicionada universalização através dos meios – programas, planos e políticas – sem o arbítrio cuidadoso de uma análise mais aprofundada dos elementos que conjugam tais práticas.

Assim, nem tanto ao mar, nem tanto à terra, e para além das contribuições inequívocas resultantes do processo de sistematização e análise de dados e informações sobre algumas experiências paradigmáticas de produção de moradias por mutirão e autogestão – que têm, sob nosso ponto de vista, a virtude de nos aproximar de forma um pouco menos anuviada do todo –, pretendemos estabelecer a simbiose de uma dupla abordagem do assunto, buscando analisar proce-

dimentos, mecanismos, discursos, processos e resultados sem nos atermos ao objetivismo muitas vezes defendido pelas metodologias de Avaliação Pós-Ocupação, sem nos restringirmos às deduções estatísticas de *surveys* que, por vezes, “esfriam” as informações e sem nos perdermos em conjecturas descoladas da realidade prática do mundo dos custos, do universo do canteiro de obras, da dinâmica de relações entre indivíduo e coletivo, dos processos de produção do projeto e de organização da força de trabalho, dos procedimentos operacionais prescritos nos programas habitacionais, etc.

Para tanto, estabelecemos, de início, uma composição de rede que nos permitisse organizar os trabalhos sempre estruturados, de forma a confluir duas vertentes de análise: uma matriz que deriva da abordagem etnográfica; e uma outra composição que considera os aspectos técnico-construtivos de produção da moradia, entretecidos metodologicamente numa única malha de análise. Não é necessário denunciar a quase total incongruência entre procedimentos, métodos e posturas que, por inúmeras vezes, pareceu inviabilizar o prosseguimento da pesquisa.

No entanto, foram justamente os questionamentos suscitados pela própria diversidade de abordagens que nos permitiram compreender a enorme complexidade do universo com o qual lidávamos, implicando não só abrir mão de posturas pré-concebidas como estabelecer outros parâmetros de análise, reflexão e crítica. Já de início, coube-nos perguntar: qual mutirão? Qual autogestão? Quais os sentidos de “procedimento inovador”? Por que a “inovação” aparece quase invariavelmente como argumento para produção de moradia para a população de baixa renda? Algum procedimento de produção habitacional é passível de disseminação num país que abriga tanta diversidade? Neste sentido, o que se entende então por “programa público”?

Dessa forma, no bojo de nossas próprias formulações, já encontrávamos a necessidade de considerar suas outras possíveis dimensões, suscitadas pelo questionamento acerca do caráter e abordagem, do objeto e do campo da pesquisa em pauta.

1.1 Sobre o caráter e a abordagem da pesquisa

Inicialmente, identificamos três aspectos daquilo que considerávamos “inovador” – aquilo que se apresentaria como novidade em relação às práticas historicamente promovidas para a produção habitacional popular – nos processos desse tipo específico de promoção habitacional e que deveriam ser avaliados:

a) novos processos de gestão popular de fundos públicos: concepção e instalação de procedimentos autônomos de gestão de recursos públicos investidos na produção da moradia, implicando a articulação de mecanismos autogestionários de administração de obras e o estímulo à organização da sociedade civil por intermédio de associações comunitárias; além disso, tais processos acabariam promovendo uma espécie de auditoria “não-oficial” da produção estatal que contribuiria para um maior controle popular e autônomo do investimento público;

b) novos procedimentos tecnológicos: encorajamento de expedientes para desenvolvimento de projetos e realização de obras, pretendendo efetiva redução de custos, racionalidade produtiva e adequada apropriação do processo, sem detrimento de um padrão superior de qualidade da moradia; e

c) novas formas de prática política e social: democratização do saber técnico, novas relações entre produtor e produto, transformação das relações de gênero, organização para a vida coletiva, novas formas de inserção funcional e política na cidade, novo patamar de relação entre sociedade civil e Estado, etc.

Ora, seriam justamente esses aspectos que definiriam o caráter da pesquisa e que delineariam suas especificidades. Entretanto, antes que se promovesse uma avaliação desavisada dessas inovações, apresentaram-se alguns pontos para o debate:

a) em se tratando de **inovações**, são inovações em relação a quê? Faz-se necessário partir de uma abordagem crítica que discuta a questão do que é “alternativo” quando se refere à produção habitacional para a população de baixa renda e, mais especificamente, à gestão desta produção. É muito comum defendermos práticas “alternativas” para acirrar a compressão de custos quando se trata de produzir moradia para os pobres. Também é bastante

comum reafirmarmos a equação menor preço = maior quantidade = ampliação da taxa de provisão, o que acaba, em última instância, sugerindo processos “alternativos” de produção e gestão sem que o fator qualidade sequer participe da equação;

b) quando citamos **qualidade**, o que significa? Se observarmos conjuntamente a qualidade dos projetos – sejam eles quais forem –, a qualidade do espaço urbano gerado e a qualidade dos processos de sociabilidade instalados nos conjuntos de moradias produzidos para os pobres, já se faz necessário adjetivar melhor os termos de significação da palavra “qualidade”;

c) até que ponto a **gestão partilhada** não se confunde com os atuais processos de esvaziamento das funções do Estado? Até que ponto uma “autonomia administrativa concedida pelo Estado a um grupo juridicamente habilitado e interessado no melhor desempenho possível dessa atividade administrativa” não se parece com qualquer programa de concessão administrativa de serviços públicos – como o serviço de manutenção das estradas, por exemplo? Assim, até que ponto práticas ditas “autogestionárias” não deslizam para o campo de uma espécie de anomia institucional resultante de uma lógica de terceirização precária, com a transferência linear das funções originalmente atribuídas ao Estado? Daí, pergunta-se o que difere, em essência, autonomia democrática e popular na gestão dos fundos públicos da heteronomia em face dos processos de esvaziamento do Estado de privatização das históricas dimensões do público;

d) como é formulada a distinção entre **mutirão e autogestão**? Há, sem dúvida, uma pluralidade de significados apostos, tanto no campo de abordagem dos gestores públicos quanto dos movimentos, das assessorias técnicas e da produção acadêmica. Entretanto, cada significado implicará uma distinção maior ou menor entre os dois termos, conduzindo, muitas vezes, a uma confusa e muitas vezes útil submissão de um termo ao outro;

e) e, por fim, sem pretender esgotar o leque de questões, a confusão entre **plano e programa** muitas vezes permite fragmentar e subverter o significado de **política pública**. Assim, muitas vezes o mutirão – e até mesmo a autogestão – é elevado à condição de política habitacional. Relevando

o fato de que o caráter político do planejamento da ação estatal é inalienável e na medida em que um programa se estrutura como plano de provisão descolado de uma política que realmente estructure o planejamento da produção habitacional no Brasil, segue que, ao se instalar o mutirão autogerido como sinônimo de política habitacional, desfaz-se a própria possibilidade de existência de uma política pública nesta área. Além disso, é nessa lacuna que surge a rearticulação dos mecanismos clientelistas de provisão estatal de moradias – o sorteio, a venda de vagas nos mutirões, o atrelamento das lideranças pelo regime do escambo eleitoral, etc. –, só que, desta vez, legitimados por uma “política habitacional participativa”.

1.2 Sobre o objeto

Ajustando a proposta de abordagem às suas especificidades, a pesquisa propunha identificar e analisar os principais programas e projetos alternativos de habitação popular baseados em mutirão e autogestão já desenvolvidos no Brasil. Dessa forma, era necessário circunscrever muito claramente o objeto, focando-o em relação ao todo e destacando-o do conjunto da produção habitacional promovida mais recentemente no país. Além disso, era imprescindível construir uma matriz de referência que localizasse esse objeto em relação a um determinado contexto, **político**, **social** e **crítico**.

Para isso, fazia-se necessária a constituição de um pano de fundo, resgatando algumas referências, textos, trabalhos, informações e dados quanto aos programas e ações que previam, além da aplicação da mão-de-obra dos futuros moradores, também o repasse dos recursos para construção das moradias e sua administração autônoma, promovida por formas jurídicas de organização dos mutirantes².

² Uma observação importante: se a idéia de “*autonomia*” dá como pressuposto o exercício de existência sem a regulação coercitiva de estruturas jurídicas exógenas, é aparentemente paradoxal como justamente, para o exercício de alguma autonomia no processo de produção da casa pelo mutirão autogerido, faz-se imprescindível o estabelecimento de alguma forma jurídica de organização dos mutirantes: associações comunitárias, associações habitacionais, clube de mães, federações, confederações, etc. que, se acabam correspondendo a variações sobre o mesmo tema (o estatuto jurídico é quase sempre o mesmo: associação sem fins lucrativos), também permitem formas diversas de organização funcional dos grupos. No entanto, coube melhor precisarmos, ao longo do desenvolvimento da pesquisa, qual era essa noção de autonomia: um outro termo que gera uma polissemia bastante semelhante àquela resultante da livre aplicação dos termos “mutirão” ou “autogestão”.

Talvez este tenha sido o plano gerador inicial de toda a pesquisa, uma vez que orientou o levantamento bibliográfico, os seminários temáticos e seminários de leitura, entre outras atividades.

Em primeiro lugar, era necessário explicitar as transformações na **fisiologia da gestão pública** e a forma como a administração pública apropriava-se do binômio mutirão/autogestão. Em se tratando do quadro conjuntural estrutural dos últimos dez anos, avaliavam-se, inclusive, as formas de intervenção do Estado sobre a cidade e as formas de gestão das demandas públicas urbanas. Seria possível falar, nestes últimos dez anos, em Política Pública ou se trataria simplesmente de “gestão da necessidade”³? Na medida em que o Estado se apropria de uma prática defendida pelos movimentos de moradia ao longo dos anos 80 e a transforma num programa que lhe possibilita ampliar – às custas dos pobres – sua capacidade de produção habitacional ao mesmo tempo em que restringe ainda mais o volume de investimentos na produção de moradia para os pobres, não seria uma inverdade afirmar que este não seria mais que um dos mecanismos que participam do sucinto ajuste entre as novas formas de organização estrutural do Estado e as distintas modalidades de amortecimento das demandas públicas, sem que se manifeste qualquer vestígio autoritário ou laivos de improbidade diante de suas atribuições. Não seria permitido, então, considerar o Estado como replicador de um processo de provisão habitacional que aprofunda as anomalias produzidas pelas formas precárias de produção da cidade e que acabam destituindo de qualidade o ambiente urbano? Quais seriam as alterações e transformações reais da postura pública perante a problemática da habitação e quais poderiam ser entendidas como meras repetições de antigas posturas em formatos distintos?

O que o desenvolvimento dos trabalhos nos levou a crer é que essas questões não se resolveriam exclusivamente a partir do âmbito da administração pública, uma vez que, por mais sutil que pareça a inversão, as práticas

³ Conforme formulação de Laymert Garcia dos Santos.

cooptadas não alterariam a tecnoestrutura estatal, isto é, tanto faz se é mutirão, com ou sem autogestão. As transformações das estruturas de gestão pública não dependeriam desse processo de absorção das demandas e práticas populares, mas justamente estas transformações seriam os ajustes necessários para que pouco se importe se o Estado promove produção de moradia por empreitada global ou por mutirão autogerido.

Talvez a questão situe-se muito mais na **funcionalidade dinâmica dos movimentos sociais** e nas formas como estes movimentos relacionam-se com o poder público – o que muda incessante, permanente e rapidamente.

Se indagações acerca do poder público foram imprescindíveis para a constituição deste pano de fundo, outras, referentes ao corpo do movimento social e de seus horizontes, também se definiram com a mesma importância. À medida que nos aprofundávamos nos diversos elementos de referência histórica e da memória de cada entrevistado, era impossível evitar o seguinte questionamento: em que havia se transformado a bandeira da “virtualidade emancipatória” que os movimentos sociais levantaram a partir do final da década de 70? Vários investiram nesta “possibilidade emancipatória”, inclusive articulando pressupostos autogestionários e de autonomização radical em relação ao Estado. Perguntávamos, então, quais seriam as origens e referências históricas dessas bandeiras e quais os fatores determinantes que promoveram o giro político desenvolvido ultimamente na luta social.

Fez-se necessário, então, remontar algumas matrizes de referência que auxiliaram em checar como o binômio mutirão/autogestão havia sido apropriado pelos movimentos sociais – particularmente pelos Movimentos de Moradia – e como as especificidades de cada formato, correspondendo às diferentes regiões pesquisadas, também acabaram instruindo práticas distintas, ainda que invariavelmente imbuídas, a princípio, daquela “virtualidade emancipatória” à qual nos referimos.

Assim, desde as práticas autóctones de ajuda mútua para a roça da mandioca entre os índios (o “muxirão”) ou entre pequenos agricultores que se auxiliam na lida do campo, passando pelas formas urbanas espontâneas de cooperação para a construção da casa, parece que o mutirão vai, aos poucos, agregando elementos de uma retórica que se estende para além do simples acordo para a organização do trabalho livre.

É sintomático o título do livro de John F. C. Turner “*Housing by People*”, publicado em 1976 (ou “*Vivienda: todo el poder para los usuarios*”, em sua versão para países de língua hispânica). Nele, Turner articula uma série de idéias que vem formulando desde 1957, quando vai para o Peru, onde vive até 1965 trabalhando com habitação popular. Num artigo de 1983, Turner, fazendo eco à afirmação de que o melhor procedimento que o Estado pode adotar para a melhoria das condições habitacionais do povo é *não* produzir moradia, defende que a “provisão centralizada” tem que ceder lugar à “autogestão local”, considerando a incapacidade operacional que obstrui o Estado a corresponder, através da provisão direta de moradia – projetos “entrega da chave”, como denomina – às efetivas demandas da população pobre. Observando o que ocorria com os “pueblos juvenes”, resultante de intensos processos de ocupação de terras no Peru, Turner (apud MASCARÓ, 1989, p. 88) afirma:

Com todas suas deficiências, esses empreendimentos auto-organizados, auto-construídos e auto-administrados, eram comunidades verdadeiras, que deram origem a muitas atividades que geravam renda – ao contrário dos projetos habitacionais conduzidos pelo Estado, que comprovadamente eram drenos constantes de recursos escassos⁴.

Longe de pretender a abolição da ação estatal, o argumento não envolve maiores considerações quanto ao caráter político dessa “autogestão local”, demandando apenas uma alteração da postura prática do Estado, que altera o caráter provisional de sua intervenção para “ações fundamentalmente legislativas e administrativas”:

Assim, a nova geração de políticas não será baseada em programas governamentais, no sentido convencional, mas em programas autodeterminados, auto-organizados e auto-administrados pelas pessoas que precisam dos bens e serviços que realmente demandam. (TURNER apud MASCARÓ, 1989, p. 91).

⁴ TURNER, John F. C. Da provisão centralizada à autogestão local: novas direções para a política habitacional. Artigo para a revista *The Courier*, 1983.

Numa outra vertente, o processo de provisão habitacional instaurado no Uruguai desde o final dos anos 60 – a Lei 13.728 (*Ley Nacional de Vivienda*), que encaminharia as recomendações já formuladas num *Plan Nacional de Vivienda* de 1962, foi sancionada em 1968 – acabaria compondo talvez a principal referência para a construção desse imaginário autogestionário de produção de moradias. A experiência uruguaia surgia, naquele momento, com uma carga política muito mais acentuada, principalmente pelo fato de vincular-se, operacionalmente, às organizações sindicais do país. É sabida, por exemplo, a resistência que as Cooperativas de Vivienda exerceram durante todo o período em que se manteve o regime de exceção no Uruguai.

Seria a partir dessas matrizes originais que surgiriam, basicamente, as possibilidades de se pensar a produção de moradias por ajuda mútua – a partir de princípios autogestionários no Brasil –, que foram, pouco a pouco, sendo disseminadas pelos técnicos e cultivadas pelos movimentos sociais, num primeiro momento, para posteriormente serem admitidas de forma programática também pelo poder público. Conforme alguns depoimentos, a região Nordeste parece ter sido influenciada de forma mais efetiva pelas idéias de Turner (ainda de forma muito incipiente no Projeto Taipa, de Acácio Gil Borsói, em Cajueiro Seco ou mesmo pelo grupo ThABA, com as experiências em tecnologias construtivas no Ceped, em Camaçari, na Bahia, até a presença da agência francesa GRET, em Fortaleza, através da ação de Yves Cabannes), enquanto Sul e Sudeste parecem ter maior lastro na experiência uruguaia (o movimento cooperativista no Rio Grande do Sul, de forma mais genérica; e no caso de São Paulo, principalmente, como resultado da atuação do engenheiro Guilherme Coelho, que, a partir de uma intensa exposição de um filme super-8 das Cooperativas Uruguaias, consegue “contaminar” o imaginário das periferias e de engenheiros e arquitetos paulistanos no início dos anos 80).

Por outro lado, também os movimentos sociais urbanos empreenderam, desde os anos 60, diversas ações ante a necessidade de instalar-se na cidade ou simplesmente em face de conflitos que, sob certo aspecto, foram moldando o caráter de suas mobilizações, particularmente o Movimento de

Moradia: são notórias suas primeiras manifestações, reivindicando água, luz e a posse da terra nas favelas de cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Fortaleza e Belém.

Também a título de composição de uma matriz de referência e para auxiliar na consolidação de um campo para a pesquisa – como veremos a seguir –, é significativa a precocidade de um movimento que se articula em Fortaleza, já em 1959, em torno do problema da moradia. Conforme depoimento, a favela Pirambu, uma das maiores do Brasil (“Só perde pra Rocinha”, segundo Beto Cabral, educador do CDPDH da Arquidiocese de Fortaleza), protagonizaria uma das primeiras histórias de disputa e ocupação organizada de terra urbana, entre 1958 e 1962. Com a mobilização em torno da resistência a inúmeras tentativas de remoção, o assentamento permanece no mesmo local às custas de mecanismos consolidados de organização popular autônoma para a produção (horta de ervas medicinais e farmácia fitoterápica), prestação de serviços (pousada e terapias medicinais) e educação (creche, escola de teatro, atividades de complementação escolar, etc.).

Por outro lado, são também significativas as circunstâncias em que ocorreu o processo de urbanização de Brás de Pina, na cidade do Rio de Janeiro – um esboço de ação autogestionária orquestrado em reação aos comentários mal-educados de Carlos Lacerda, reclamando, já em 1965, da resistência à remoção da favela e transferência de seus moradores para um dos conjuntos construídos para esse fim (Lacerda teria esbravejado, como comenta Carlos Nelson Ferreira dos Santos: “Se os moradores preferiam viver na lama, seriam tratados como porcos”) (SANTOS, 1981, p. 34). A promoção do processo de urbanização logo seria encampada pelas agências do governo.

Outra situação que nos interessa evidenciar é a articulação dos movimentos de moradores de favelas de Belo Horizonte diante da implantação de um programa criado pelo governo do estado de Minas Gerais, em 1979, para a urbanização das favelas da capital mineira, o Programa de Desenvolvimento Comunitário (Prodecom). Às ações práticas para a implantação das obras seguiu-se um intenso processo de mobilização dos moradores das favelas envolvidas, criando uma série de instâncias de organização

popular que passaram a relacionar-se diretamente, de forma cautelosa porém autônoma, com as instâncias de gestão do programa. Foram quatro anos de diálogo relativamente intenso, diluído pela gestão seguinte, quando Tancredo Neves assume o governo do estado em 1983, transfere o Prodecom para a Secretaria do Trabalho e Ação Social e acaba desativando o programa em meados de 1984. Apesar de sucedido pelo Programa Municipal de Regularização de Favelas (PróFavela), criado em 1983 e gerido pela administração do município, parece que a remissão do programa exclusivamente aos aspectos jurídico-fundiários para equacionamento da propriedade da terra em detrimento do empreendimento de melhorias e da urbanização acabou desmobilizando significativamente o movimento favelado e instaurando uma nova etapa na lógica de relacionamento entre o poder público e a população pobre da cidade⁵.

Por fim, São Paulo também assistiu ao novo protagonismo dos Movimentos de Moradia quando uma série de ocupações iniciadas ainda na gestão de Olavo Setúbal (1975-1979) culminaria na histórica ocupação da Fazenda Itupu, de propriedade do Iapas (setembro de 1981), e de uns terrenos da emissora de televisão Record, no Parque Europa, mobilizando inúmeros grupos de famílias da Zona Sul da cidade. Após os violentos processos de desocupação, estas passaram a se articular em torno de lideranças que procuravam estabelecer meandros possíveis de negociação com o poder público: “Na invasão de Itupu o movimento sentou para discutir coisas concretas”, afirma Olímpio da Silva Matos, liderança que marcou época na Zona Sul, um dos principais protagonistas do processo de urbanização da favela Recanto da Alegria, no Grajaú.

56

É como decorrência desse processo que nascem diversos movimentos na Zona Sul que irão, aos poucos, conquistando sucesso nas negociações promovidas junto ao poder público. Articulados numa Coordenação, o Movimento de Moradia da Zona Sul acaba conseguindo negoci-

⁵ Para mais informações quanto ao contexto apresentado, ver: CUNHA, Flávio Saliba. Movimentos sociais urbanos e a redemocratização: a experiência do movimento favelado de Belo Horizonte. **Novos Estudos**, Cebrap, n. 35, p. 133-143, mar. 1983.

ar uma gleba de terras pertencente ao Instituto Adventista – 885.000 m² – e uma outra área menor no Parque Fernanda. Às custas de acampamentos – durante nove dias, em agosto de 1983, o Movimento manteve um grande número de pessoas acampadas em frente à Cohab – e de outras ocupações de terras, o Movimento inicia, naquele ano, uma série de mutirões e, em agosto de 1984, promove o 1º Encontro de Movimentos de Moradia – por Cooperativismo, Ajuda Mútua e Autogestão.

Essa rápida pincelada nos termos de referência que a pesquisa acabou revelando, levou-nos a considerar pelo menos dois aspectos que julgamos importantes:

a) apesar de o mutirão constituir prática corrente como cultura de ajuda mútua no Brasil, ele não guarda absolutamente nenhuma referência anterior ao que se compreende por autogestão: gestão autônoma de processos produtivos que implica a organização coletiva e participada dos mecanismos de administração dos recursos, sejam eles quais forem; e

b) se, por um lado, o referencial teórico para as formulações que darão substrato aos procedimentos autogestionários para a produção de moradias no Brasil é fundado a partir de experiências externas (as formulações teóricas de Turner e a experiência das Cooperativas Uruguaias), por outro lado, o contexto que é criado e que cria as condições para o surgimento de um Movimento de Moradia que demanda tais procedimentos não se assemelha, em absoluto, às condições sociopolíticas que subjazem àquelas formulações.

Dessa forma, foi significativo observarmos que:

a) os procedimentos autogestionários para produção da moradia estão inextricavelmente justapostos ao modo de organização da força de trabalho: trabalho gratuito que custa caro, como sobretrabalho, ao futuro morador. Assim, grande parte da potencialidade emancipatória que se poderia esperar do processo produtivo é arrimada pela conjugação perversa de mecanismos de rebaixamento relativo do montante de recursos neces-

sário à reprodução do sujeito ali envolvido. Como se a água suja do banho implicasse deitar fora também a criança, muitas vezes uma avaliação mais apressada do binômio não deixa ver as particularidades de cada fator; e

b) os procedimentos autogestionários para a produção da moradia foram sistematicamente adotados por aqui sem qualquer avaliação de contexto e ajuste dos meios. Ainda na qualidade de formulação imaginária original dos movimentos e seus assessores, o risco é pequeno e cabe, ao longo do processo, perceber as especificidades de cada contexto. No entanto, na medida em que a prática se estabelece como programa, as disfunções e incompatibilidades se explicitam: lá, organização sindical; aqui, movimento popular; lá, um plano e uma lei que regulam a produção autogestionária de moradia em todo o país; aqui, programas que não compõem sequer uma política habitacional local; lá, cooperativas que, juridicamente, permitem o mútuo coletivo, a propriedade comum e sua comercialização regulada; aqui, associações comunitárias que mal e mal mantêm sua condição como agente promotor que apenas atua como mediador temporário entre o agente financeiro e o mutuário final.

Tais observações acabaram compondo um quadro que nos fazia julgar completamente impróprios aqueles procedimentos. No entanto, a relação entre macro (gestão pública/movimentos sociais) e micro (experiências localizadas), em suas convergências e conflitos, foi determinante para a análise quanto ao “êxito” ou “fracasso” desses procedimentos. Coube, então, um esforço de análise bastante complexo que permite, aqui, apenas algumas considerações ao final deste artigo.

1.3 Sobre o campo da pesquisa

Constituída a matriz histórico-teórica, coube orientar então o olhar para as experiências definidas como estudos de caso, circunscritas às cidades de São Paulo, Fortaleza e Belo Horizonte. A proposta original propunha promover a argüição quanto aos resultados destes programas (de produção habitacional) e empreendimentos nas cidades de **São Paulo**, **Fortaleza** e **Belo Horizonte** (rede de pesquisa proposta). A opção pelas três

capitais não é aleatória: são as únicas cidades brasileiras em que ações voltadas para a produção habitacional por ajuda mútua, orientadas a partir de pressupostos autogestionários, articularam-se na forma de programas e no bojo de planos habitacionais mais orgânicos⁶.

Esse fato, no entanto, não preserva nenhuma condição de similaridade entre cada contexto. Se São Paulo assistiu a um processo intensivo de articulação política em torno dos mutirões autogeridos e inúmeras vertentes de proposições técnicas e projetuais, Fortaleza viu as possibilidades de gestão autônoma de produção esvaírem-se num “mar de mutirões” que reproduziam, alegoricamente, um sem-número de desenhos diferentes de platibandas que nada mais faziam que esconder a precariedade material e a pobreza da solução arquitetônica e urbanística – guardadas algumas poucas exceções. Por outro lado, se Fortaleza conseguiu congregiar e assegurar um fluxo articulado de recursos destinados aos mutirões (prefeitura, estado, agências internacionais, ONGs, universidade e igreja), São Paulo sofreu profundamente com a supressão dos financiamentos no período Maluf/Pitta. Já em Belo Horizonte, a disputa pelo recurso para a moradia dava-se no âmbito do Orçamento Participativo, instância de orientação geral dos investimentos nos serviços urbanos. No entanto, os grupos mais articulados eram justamente aqueles ligados aos Movimentos de Moradia, os quais abocanhavam praticamente todos os recursos disponíveis para investimento. A solução foi criar um processo de discussão de orçamento exclusivo para a habitação – o OPH –, para o qual era destinada uma parcela previamente estipulada dos recursos de investimento.

Algumas questões de foco e de opções metodológicas foram inevitáveis: deveriam ser perscrutados os pontos comuns para além da diversidade ou ser apontadas as especificidades e similaridades e a partir delas organizar a análise? Deveria ser formulada uma pergunta para cada experiência ou uma para todas as experiências? A opção foi considerar a importância da narrativa histórica e

⁶ Não seria cuidadoso afirmar a inexistência de processos similares – como em Ipatinga, por exemplo. No entanto, importava-nos analisar os procedimentos que se organizaram em estruturas programáticas ou em sistemas de composição de crédito, ou, ainda, que haviam alcançado ressonância para além do simbólico: o projeto piloto, a experiência localizada ou a prática extemporânea.

crítica de cada experiência, isto é, tratar as especificidades como tal e, a partir delas, construir a matriz de análise que permitiria apontar algumas direções. Seria um possível caminho que, inicialmente, não estava dado: a noção de experiência, de “constelação de atores”, para depois retornar ao macro.

2 Estudos de caso

2.1 São Paulo

2.1.1 União da Juta

- Promovido pela Associação de Construção por Mutirão União da Juta – filiada à Associação S. T. Leste I (local) e à União de Movimentos por Moradia – UMM (regional)
- Assessoria técnica: Usina – Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado
- Financiamento: Cia. de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU – Governo Estadual
- 160 apartamentos distribuídos em 20 prédios de 4 pavimentos/2 ap. por pavimento



Figura 1: Imagens de conjuntos habitacionais de apartamentos, construídos pela Associação de Construção por Mutirão União da Juta, em São Paulo

2.1.2 Vila Cazuza

- Promovido pela Associação de Construção Comunitária de Diadema – ACCD – filiada à União de Movimentos por Moradia – UMM (regional)
- Assessoria técnica: Usina – Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado
- Financiamento: Caixa Econômica Federal – CAIXA – Governo Federal
- 240 unidades habitacionais:

- 96 apartamentos distribuídos em 6 prédios de 4 pavimentos/4 ap. por pavimento
- 44 unidades unifamiliares sobrepostas, distribuídas em 72 lotes condominiais

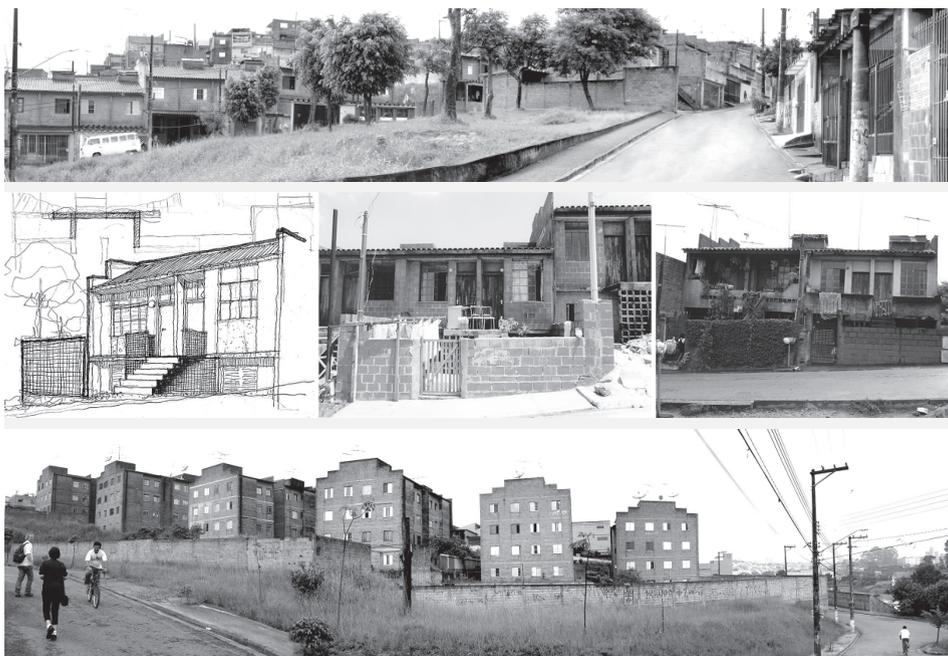


Figura 2: Imagens de projeto e etapas construtivas do conjunto habitacional Vila Cazuzza, construído pela Associação de Construção Comunitária de Diadema – ACCD

2.1.3 Sônia Ingá

- Promovido pela Associação Amigos Fase II – sem articulação com movimentos regionais
- Assessoria técnica: GAMHA – Grupo de Assessoria a Movimentos por Habitação
- Financiamento: programa FUNAPS – Comunitário da Superintendência de Habitação Popular – HABI
- Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB – Prefeitura do Município de São Paulo
- 200 unidades habitacionais distribuídas em 200 edificações assoberoadas

2.2 Belo Horizonte

2.2.1 Urucuia

- Promovido pela Associação dos Sem Casa de Belo Horizonte – ASC
- articulada à União Nacional de Moradia – UNM (estruturada a partir da UMM de São Paulo)
- Financiamento: Secretaria Municipal de Habitação de Belo Horizonte – SMHAB (unidades habitacionais -projeto e execução)/parceria entre SMHAB e Caixa Econômica Federal - CAIXA (infra-estrutura)
- Assessoria técnica: Ana Schmidt (sociedade uniprofissional de prestação de serviços)
- 202 unidades habitacionais distribuídas em 202 edificações assoberbadas

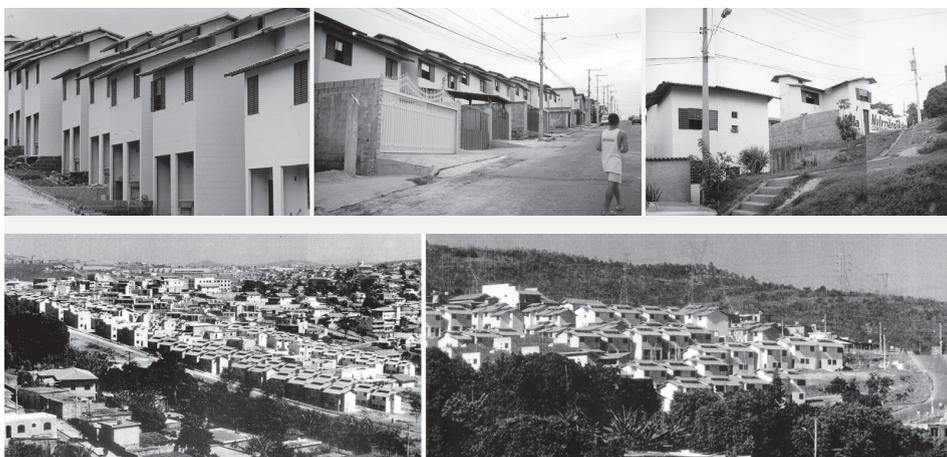


Figura 3: Imagens de unidades habitacionais de Urucuia construídas pela Associação dos Sem Casa de Belo Horizonte – ASCA, em Belo Horizonte

2.2.2 Fernão Dias

- Promovido pela Associação Habitacional e Social da Área Fernão Dias – sem articulação com movimentos regionais
- Assessoria técnica: Assessoria Social e Pesquisa – ASP
- Financiamento: Secretaria Municipal de Habitação de Belo Horizonte (SMHAB)

- 144 apartamentos distribuídos em 9 prédios de 4 pavimentos/4 ap. por pavimento



Figura 4: Imagens de conjuntos habitacionais de apartamentos, construídos pela Associação Habitacional e Social da Área Fernão Dias, em Belo Horizonte

2.2.3 Serrano

- Promovido pela Associação Habitacional e Social do Serrano – articulada a organismo vinculado à Igreja Católica (ASA)
- Assessoria técnica: CASA do Movimento Popular
- Financiamento: Secretaria Municipal de Habitação de Belo Horizonte – SMHAB
- 192 apartamentos distribuídos em 12 prédios de 4 pavimentos/4 ap. por pavimento



Figura 5: Imagens de conjuntos habitacionais de apartamentos, construídos pela Associação Habitacional e Social do Serrano, em Belo Horizonte

2.3 Fortaleza

2.3.1 Conjunto Palmeiras

- Estabelecido apenas como referencial para melhor delineamento do contexto, o Conjunto Palmeiras foi abordado sob alguns aspectos que esclareceram questões relativas ao processo de evolução urbana de Fortaleza e da inserção dos movimentos de moradia e populares nesse processo.

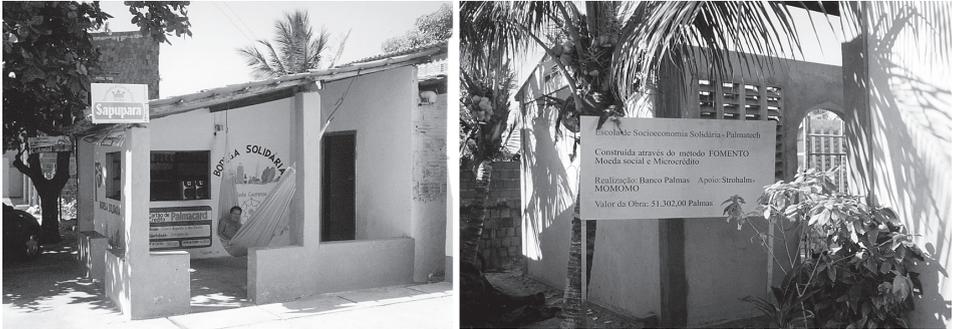


Figura 6: Imagens do Conjunto Habitacional Palmeiras, em Fortaleza

2.3.2 Bonsucesso

- Promovido pela composição de uma série de agentes: Cáritas Diocesana de Fortaleza (articulada à Rede Cáritas Nacional – Regional Ceará) em parceria com Cearah-Periferia (assessoria técnica), Centro de Defesa e Promoção de Direitos Humanos e Associação de Moradores Santa Edwirges



Figura 7: Imagem do Conjunto Habitacional Bonsucesso, em Fortaleza

- Financiamento: composição de recursos das agências Cáritas e Prefeitura Municipal de Fortaleza (para desapropriação das glebas – com recursos repassados pela CAIXA)

2.3.3 Dias Macedo

- Promovido pela Sociedade Comunitária de Habitação Popular Terra Nossa
- Financiamento: Secretaria Estadual de Infra-Estrutura – Seinfra (antiga Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SDU)
- Assessoria técnica: técnicos da própria Seinfra, sendo algumas atividades organizativas atualmente orientadas pelo Cearah-Periferia

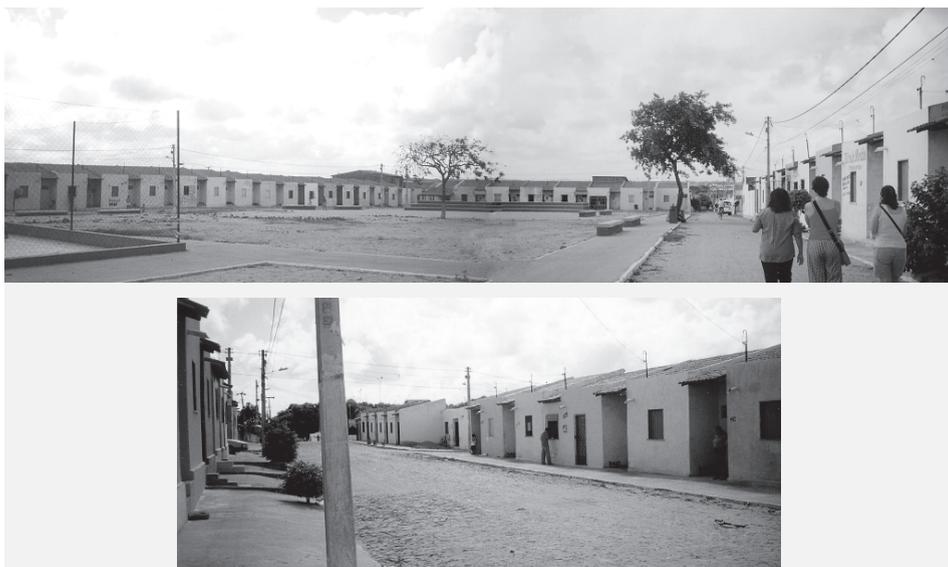


Figura 8: Imagens do Conjunto Habitacional Dias Macedo, em Fortaleza

2.3.4 Santa Maria Gorete

- Promovido pela Sociedade Habitacional Santa Maria Gorete
- Financiamento: Comissão de Implantação de Projetos Habitacionais de Interesse Social e Infra-estrutura Urbana – COMHAB – da Prefeitura Municipal de Fortaleza

- Assessoria técnica: através da COMHAB
- 50 unidades habitacionais distribuídas em 228 edificações térreas



Figura 9: Imagens do Conjunto Habitacional Santa Maria Gorete, em Fortaleza

2.3.5 Mutirão 50

- Promovido pelo Conselho Popular do Rondon – Conpor (entidade organizativa do Conjunto Marechal Rondon, dentro do qual foi construído o “Mutirão 50”)
- Financiamento: composição de recursos da agência internacional GRET (Groupe de Recherche et d’Echanges Technologiques), Cáritas e da Prefeitura Municipal de Fortaleza
- Assessoria técnica: por intermédio da PMF, GRET e do grupo de técnicos que viriam a formar o Cearah-Periferia
- 50 unidades habitacionais distribuídas em 50 edificações térreas

3 A título de (uma possível) conclusão

Algumas considerações conclusivas já estão alinhavadas ao longo deste artigo. Todos os trabalhos de levantamento, tanto bibliográfico como de campo (questionário, entrevistas, informações e dados sobre os estudos de caso, etc.), têm provocado um sem-número de questões e incitado uma série de considerações a respeito dos procedimentos em questão. No Seminário de Pesquisa “Políticas Habitacionais de Moradia por Mutirão e Processos

Autogestionários: Balanço Crítico de Experiências em São Paulo, Belo Horizonte e Fortaleza”, realizado no período de 17 a 19 de outubro de 2004 e planejado de forma a obter uma consolidação dos materiais levantados, promover uma reflexão compartilhada com outros profissionais e aprofundar o debate dentro da universidade, tivemos a oportunidade de articular algumas conclusões que aqui apresentamos de forma bastante sucinta.

1. Em primeiro lugar, o amadurecimento das principais questões suscitadas pela pesquisa levou-nos a perceber que não se tratava de verificar se os processos investigados tinham ou não alcançado “êxito”, uma vez que, ou por uma via ou por outras, permanecia sempre a questão: êxito em relação a quê? Se o argumento é massificação da produção, o mutirão autogerido não atende: trata-se de uma prática pulverizada que demanda uma imensa rede organizativa de base, qualificada e habilitada para assumir processos massivos de produção habitacional; se avaliarmos pela chave da qualidade, alegando que os processos analisados conferem maior qualidade ao produto, o êxito é de quem? Ora, se não é possível disseminar a prática porque inexistente uma rede organizativa de base que dê conta dessa disseminação, o êxito restringe-se aos que participam, relegando àqueles que não conseguem se inserir nos processos de mutirão – e são muitos – os velhos mecanismos de provisão habitacional: filas, produtos de péssima qualidade, inacessibilidade em virtude dos altos custos acessórios, etc.; se o padrão de verificação é o custo, aqui também a idéia de êxito tem que ser ponderada: quem incorpora as economias realizadas com a aplicação de mão-de-obra do futuro morador? Essa mão-de-obra não é gratuita – nunca foi e é, no mínimo, equivocado afirmar o contrário – e certamente seu valor é agregado ao produto. Mas qual o retorno efetivo com o investimento realizado? E quem se apropria desse retorno? Grande parte das vezes é o próprio Estado, como no caso de Fortaleza, por exemplo, que capitaliza esse retorno na forma de dividendos políticos: resta ao usuário uma pequena unidade habitacional de em torno de 30 m², situada a quilômetros do centro da cidade e precariamente atendida pelos serviços urbanos. Nos casos de São Paulo e Belo Horizonte, já é patente a verificação de como processos de urbanização populares – entre eles, os

mutirões – realizam, ao longo do tempo, a reconquista e liberação de imensas áreas urbanas, antes descartadas, para o mercado imobiliário. Tais ponderações levaram-nos a abordar as já referidas “inovações” de forma bastante cuidadosa, procurando escapar de uma avaliação valorativa dos processos envolvidos e conduzindo nossas análises de forma a compreender como se superpunham, em cada um dos estudos, os diversos aspectos que, se numa primeira abordagem apareciam de forma positiva – uma best practice – ou negativa – sobretrabalho –, acabavam instruindo valores contraditórios se iluminados com maior cuidado. Dessa forma, não há que se esperar desta pesquisa um compêndio em forma de receituário ou de recomendações pragmáticas, mas um extenso apanhado crítico que auxiliará, sim, em repensar a própria prática e inovar as “inovações”.

2. Um dos aspectos presentes na abordagem dos programas implementados nas três capitais versa quanto à questão da possível sinonímia entre os mecanismos de *gestão* partilhada dos processos de produção da moradia e os expedientes de terceirização de serviços mediante concessões promovidas pelo Estado, como comentamos anteriormente. Coube verificar que o próprio processo de gestão partilhada pode, em diversos momentos, acabar reconduzindo a prática para o universo da ação política – na acepção forte do termo –, uma vez que rememora e reelabora os papéis dispostos originalmente como atribuição do Estado, particularmente o papel de provedor de benefícios sociais – em se considerando a moradia como direito, e não apenas como simples mercadoria – a partir da capitalização de recursos oriundos de impostos e taxas e sua redistribuição com base nos fundos públicos. Assim, se o objetivo do grupo é produzir moradia para seus associados – moradia de qualidade a um custo socialmente justo – e se também é objetivo do Estado mediar condições para que a provisão de moradia de boa qualidade e preço justo se realize como um de seus papéis, então, coadunando objetivos, estabelece-se um padrão de relação entre grupo e Estado diferente daquele estabelecido entre Capital e Estado: ora, o objetivo de uma empresa concessionária é o lucro, e o Estado lhe concede – a um custo muitas vezes socialmente injusto – o direito de

explorar comercialmente uma atividade originariamente estabelecida sob sua custódia. Portanto, a gestão partilhada não pode ser confundida com “terceirização”, e a administração autônoma dos recursos investidos na produção das moradias persegue, pressupõe e propõe princípios autogestionários de administração de benefícios sociais para consecução de objetivos atinentes àqueles originariamente atribuídos ao Estado. Isto é, trata-se de um partilhamento de um poder fracionado, e não de uma parceria privatista de um poder centralizado.

3. No âmbito das avaliações objetivas, alguns aspectos comprometem, como dizíamos, as deduções adiantadas. Se, por uma vertente, o poder público interpõe dificuldades em virtude de seus compromissos institucionais, é impossível avaliar desempenho de custos e prazos, uma vez que o investimento desperdiçado no esforço de moção da vontade do Estado é enorme: desde mobilizações populares até as extensas avaliações técnicas provando a eficiência do processo parecem consumir até mais que o necessário para se investir no próprio processo. Mesmo que uma decisão política estabeleça a prática, o nível técnico-operacional acaba implicando pesadíssimos investimentos alheios (movimentos, ONGs, universidades, agências internacionais, etc.) para a cobertura dos custos de trabalho prévio exigido para avaliações que não conduzem a conclusões técnicas, aferição e justificativas de preços para o ajuste aos termos de referência impostos pelo gestor público (muitas vezes, as planilhas estabelecidas como referência para contratação de empreiteiras – mas não aquelas calculadas para pagamento dessas empreiteiras), além de processos de análise e revisão de projetos intermináveis. Se, numa outra vertente, o poder público é simpático à implementação da prática, também daí deriva uma avaliação falha, uma vez que é obscurecido, nos meandros das rotinas operacionais, o caráter político da prática, diluindo as dimensões efetivamente autogestionárias no grosso caldo da prática clientelista. Além disso, o cuidado quase além do obsessivo com a impecabilidade do processo burocrático – o profundo receio de promover uma gestão partilhada do poder, uma grande vidraça disposta de frente para a rua – acaba implicando também custos excessivos para o

trâmite de documentos, projetos e procedimentos práticos. Talvez um caminho, renunciado pela pesquisa, seria repensar a prática pelos movimentos sociais, e não pelo poder público: caberia ao movimento e às suas instâncias aprofundar a crítica e redefinir o delineamento claro dos limites da prática, tanto de forma a explicitar as distinções entre sua prática política e a racionalidade técnica do Estado como interferindo – aí sim – positivamente no ajuste dos procedimentos práticos.

4. Como já comentado, não foi o contexto que articulou condições para a implementação de programas autogestionários de produção de moradia no país, e sim, maior parte das vezes, tentou-se o contrário: o programa surge como plataforma de ação política que pretende instalar um novo contexto. De certa forma, foi o que ocorreu, de forma mais radicalizada, em Belo Horizonte, onde se propunha a prática a partir da implementação do programa “Autogestão” pelo poder público municipal, convidando os movimentos de moradia a tornarem-se parceiros nesse fazer. De forma geral, ficou clara a incompatibilidade “não antagônica” do modelo – se estabelecido como tal – e a intrincada rede de eventos que estabelece os distintos contextos regionais. Isto é, foi possível replicar o modelo uruguaio em São Paulo e Belo Horizonte, mas não sem que o molde tivesse que se adaptar ao moldado. No caso de Fortaleza, as idéias de Turner parecem completamente condizentes aos discursos locais de época e encontram fortes ressonâncias nos casos do Conjunto Palmares e na ocupação do Pirambu. No entanto, a vitalidade das proposições turnerianas quando mescladas ao cotidiano das práticas locais e absorvidas pelos programas públicos parecem perder potência na medida em que são diluídas num discurso de platibandas e num “mar de mutirões”. Seria necessário redimensionar a prática a partir do redimensionamento do arcabouço jurídico subjacente às estruturas de articulação dos programas, isto é, reinventar o modelo, instituindo legalmente formas jurídicas de agremiação dos usuários que permitam um outro agenciamento da administração do mútuo – prevendo sua gestão coletiva até mesmo nas formas de retorno –, outras formas de articulação do direito de propriedade – permitindo a criação de mecanismos para sua gestão coletiva –, ou que,

até mesmo, prevejam a possibilidade do mútuo coletivo para grupos territorialmente dispersos – já que o que importa é a gestão coletiva dos recursos para a produção da moradia e a possibilidade de otimizá-los no processo de aplicação em escala.

5. De qualquer forma, ainda no âmbito das avaliações objetivas, não há como negar a que alto grau é possível reduzir custos de produção às custas das formas simples de aplicação organizada do trabalho do futuro morador. Trata-se de uma contabilidade que até mesmo o mais ferrenho contestador do processo é obrigado a admitir. No entanto, a especificidade de nossas avaliações prendia-se a uma outra ordem de racionalidade econômica. Em primeiro lugar, é indiscutível que os processos autônomos de gestão da produção da moradia podem conduzir a uma qualidade superior de projeto e ambiente construído. O “Mutirão 50”, contrastado ao “mar de mutirões” de Fortaleza, cria efeito paradigmático nesse sentido: discutidas as diversas formas de organização plástica das fachadas das casas, a opção foi estabelecer, no desenho, as referências originárias dos moradores, rememorando a geometria diferenciada das platibandas de suas casas no interior do Ceará e outros estados. Ali, prevalecia uma noção de qualidade que dialogava com dimensões subjetivas de apropriação espacial – legitimamente fundadas no processo de participação qualificada dos mutirantes. Quando a administração pública absorve o modelo mas dele apenas faz uso da forma simples de organização do trabalho – o mutirão –, essa noção de qualidade se esvai, restando apenas a reprodução mecânica do resultado de um diálogo inexistente: uma infinidade de platibandas que ensaiam geometrias ausentes de referenciais autênticos. Esse grau de valoração subjetiva de qualidade não participa, em absoluto, daquela contabilidade à qual nos referíamos. Outro aspecto que não pactua com aquele procedimento contábil para aferição de qualidade é o grau substantivo de reordenamento social estabelecido num processo autogerido de produção da moradia. Não arriscaríamos, aqui, afirmar qualquer positividade indiscutível desses processos. No entanto, aqueles que deles participam não saem ilesos. É freqüente, por exemplo, a alteração do posicionamento

pessoal e subjetivo das mulheres no contexto do grupo e, por decorrência, ante o grupo social do qual faz parte: nas formas de corresponder-se com seu companheiro – ou de deixar de se corresponder –, de articular-se como profissional ou mesmo de afirmar-se como condutora de sua própria vida. Uma outra vertente de proposições de aferição quantitativa que não correspondem a uma avaliação direta da qualidade final do produto é a possibilidade, como já dissemos, de manter uma espécie de auditoria permanente nos gastos públicos na produção da moradia: a produção a preço de custo, promovida pelos mutirões autogeridos, permite uma verificação, em tempo real, das distorções ou ajustamentos entre qualidade dos materiais aplicados, custos orçados e serviços realizados no conjunto do mercado da construção civil. Trata-se, portanto, de algo próximo a uma auditoria permanente do setor: é o que a presente pesquisa, a partir de análises comparativas, procura demonstrar.

6. De qualquer forma, é certo que os procedimentos analisados podem, sim, promover melhor qualidade, conforme o padrão mais rigoroso que se estabeleça para o setor de produção habitacional popular no país. No entanto e a rigor, não parece existir qualquer determinismo entre modelo e resultado: tudo depende da instrução e condução do processo, capacidade organizacional do grupo, existência de entidades qualificadas para assessoramento técnico, disposição e infra-estrutura institucional instalada para a gestão partilhada dos recursos etc.

7. Em algumas circunstâncias, o processo conduziu o grupo a novas formas de apropriação territorial urbana e de relacionamento individual e coletivo com o meio social e a cidade. Em outros casos, não: continua precária a relação entre moradores e cidade. Isso significa, em parte, que o processo vivenciado não patrocina, necessariamente, o surgimento de novas dimensões da vida pública e de convívio urbano. O tempo e as elaborações autônomas necessários para que isso aconteça, grande parte das vezes, não é compatível com o cronograma de desenvolvimento das obras. Esse fato deve ser levado em conta, particularmente no momento de instrução de programas que prevêem a participação popular: a simplificação de um processo profundamente complexo muitas vezes se mani-

festa na tentativa de compatibilização entre o cronograma físico-financeiro e o cronograma previsto no projeto de trabalho social, uma peça de planejamento presente em quase todas as situações estudadas.

8. Outra compreensão que os trabalhos construíram nos fez perceber que, no fundo, parece pouco importar o sistema construtivo e o sistema de materiais aplicados. Para aqueles que acreditam numa saída puramente tecnológica para o problema da habitação, essa afirmação pode parecer completamente imprópria. No entanto, a preocupação que identificamos em Belo Horizonte com o bonito bloco de escória siderúrgica aplicado no conjunto Urucuia contrastava com a precariedade aparente do bloco de solo-cimento utilizado no Mutirão 50 e em diversos outros mutirões de Fortaleza, de forma muito eloqüente: se no Urucuia os moradores preocupavam-se com a progressiva deterioração do material – que apresentava esfrelamento superficial permanente –, em Fortaleza não havia manifestações explícitas que condenassem o uso do solo-cimento – que, em termos de conforto, talvez fosse o material mais adequado para o contexto climático. O que parece concorrer é, novamente, o caráter plural daquele usuário que comentávamos no início deste artigo: talvez a possível indiferença do operário seja suplantada pelo nível de satisfação do futuro morador e proprietário. Essa estereografia do usuário acaba gerando também posturas mescladas. O que parece importar, no final, seria efetivamente a qualidade do sistema de produção como um todo, articulando qualidade do material, como ele é produzido, sua durabilidade, suas formas de aplicação, enfim, a funcionalidade integral do processo de produção – afinal, é ele que deixa ali seu suor –, com a estabilidade e longevidade da construção, conforto, adequação formal e funcionalidade espacial – preocupações típicas do morador e futuro proprietário.

9. Talvez uma decorrência deste caráter plural do mutirante seja o fato de encontrarmos tão poucos acidentes fatais em obras promovidas em mutirão autogerido. O estudo que realizamos não se deteve, infelizmente, numa avaliação pormenorizada do tratamento de riscos e acidentes em canteiros autogeridos, mas parece confirmar-se um velho preceito marxista: a produção coativa implica trabalho alienado. No caso contrário, talvez a

condição operário/proprietário/mutuário implique – sem muitas pretensões – um trabalho pelo menos um pouco mais atento.

10. Este fato implicaria, também, as formas de apropriação do imóvel. Mesmo no caso de apartamentos, como no Serrano, em Belo Horizonte, os moradores exibem com orgulho a estreita faixa obtida com a supressão de uma parede, viabilizando uma significativa ampliação da cozinha. Isso é um diferencial não mensurável pelas vias contábeis. No caso de São Paulo, um terço dos mutirantes da União da Juta pleiteou unidades habitacionais que permitissem articular sala e cozinha num único espaço (“cozinha americana”, como diziam). Agregando espaços fragmentados num único ambiente, este expediente acabou reordenando todo o projeto e propiciou, inclusive, uma implantação articulada dos edifícios em torno de pequenas praças – as unidades de vizinhança, um argumento do projeto. Tanto num caso como no outro, parece que o processo de discussão do projeto, quando estabelecido a partir de pressupostos de diálogo pleno, contribuiu para as mais diversas formas de apropriação da moradia. No entanto, o diferencial parecia sempre residir na idéia de que havia sido ele, o morador, quem havia construído aquilo, projeto, obra e processo: ele sabia contar aquela história como sujeito, não como espectador.

11. Por outro lado, o fato de este sujeito ser proprietário, operário e mutuário numa só pessoa não o isenta de posturas que o aproximam das idiossincrasias próprias da subjetividade instruída pelo regime de propriedade privada e pelas relações ideológicas socialmente instituídas. Ao mesmo tempo em que este sujeito age como operário que aguarda ordens, também ordena e quer ser reconhecido como patrão; ao mesmo tempo em que defende a participação incondicional em todas as etapas do processo produtivo, não admite ingerências no espaço privado do seu regime de propriedade; ao mesmo tempo em que se permite discutir a administração coletiva das compras, não admite sua co-responsabilidade quando materiais e serviços não correspondem ao que havia imaginado; e assim por diante.

Bibliografia

CHAUÍ, Marilena; FRANCO, Maria Sílvia Carvalho. **Ideologia e mobilização popular**. Rio de Janeiro: Cedec; Paz e Terra, 1978.

CUNHA, Flávio Saliba. Movimentos sociais urbanos e a redemocratização: a experiência do movimento favelado de Belo Horizonte. **Novos Estudos**, Cebrap, n. 35, mar. 1983.

FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional. **Proposta**, n. 35, ano XII, set. 1987.

MASCARÓ, Lúcia (Coord.). **Tecnologia e arquitetura**. São Paulo: Nobel, 1989.

OLIVEIRA, Francisco. A economia brasileira: crítica à razão dualista. **Novos Estudos**, Cebrap, 1972.

REINHACH, Henrique C. **Projeto Vila Nova Cachoeirinha**: construção habitacional por ajuda-mútua. Monografia, II Seminário Internacional, Programa de Estudios de Vivienda em America Latina, Universidade Nacional de Colômbia, USP-FAU, 1984.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970-1980. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. **Movimentos urbanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

SILVA, Ana Amélia (Org.). **Moradia e cidadania**: um debate em movimento. São Paulo: Publicações Polis, n. 20, 1994.

COLETÂNEA HABITARE

Adauto Lucio Cardoso é arquiteto pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, em 1974. Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo - USP, em 1997.

Professor adjunto e pesquisador do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ. Coordenou e participou de várias pesquisas, destacando-se: A municipalização das políticas habitacionais; Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano: o caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro; Cidade, Moradia e Meio Ambiente: uma análise crítica da Agenda 21 e da Agenda Habitat; Problemas ambientais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, entre outras. É pesquisador do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal da UFRJ. Autor e organizador de vários livros, entre eles "Dualização e reestruturação urbana: o caso do Rio de Janeiro".

E-mail: cardoso@ippur.ufrj.br



4.

Gestão da política habitacional em municípios metropolitanos: uma avaliação

Adauto Lucio Cardoso

A política habitacional no Brasil viveu um momento de inflexão na década de 80, quando se iniciou uma trajetória de descentralização que inverteu a dinâmica preexistente, baseada na ação de órgãos federais com alta densidade institucional e controle sobre um grande volume de recursos¹. Essa mudança descentralizadora, embora tenha importantes marcos institucionais de referência, ressaltando-se, entre outros, a conquista da autonomia política dos municípios e a reforma fiscal, realizadas pela Constituição Federal de 1988, pode ser mais bem caracterizada como uma “descentralização por ausência”, na feliz expressão de Maria Hermínia Tavares de Almeida. De fato, desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, o governo federal deixou de ter uma atuação consistente no setor habitacional, enquanto, no plano institucional, prevaleceram indefinição e ambigüidade no que diz respeito às atribuições e competências dos entes federados.

77

¹ Tais foram os casos das políticas desenvolvidas pelos IAPs, pela Fundação da Casa Popular e pelo Banco Nacional de Habitação. Ver, a respeito, Azevedo (1988), Bonducki (1998) e Arretche (2000).

Na ausência de políticas mais efetivas e de um fluxo de recursos permanente sob regras estáveis, no plano federal, os governos municipais, fortalecidos pela redemocratização e pressionados por reivindicações dos movimentos populares, começaram a desenvolver ações no campo da moradia popular. Essas ações se caracterizaram, principalmente, pelo desenvolvimento dos chamados “programas alternativos”², que permitiam, ao mesmo tempo, atender às principais demandas dos movimentos de moradia (urbanização e regularização fundiária de favelas, produção de novas unidades através de mutirão, autogestão, etc.) e reduzir o custo financeiro e político das intervenções.

Esse processo ocorreu de forma diferenciada e com visíveis efeitos perversos. Avaliando o desempenho das administrações municipais das 50 maiores cidades brasileiras, durante a gestão 1993-1996, Cardoso (1998) conclui que:

[...] aqueles municípios onde o quadro de carências se faz mais dramático – o caso do Nordeste – são exatamente os que apresentam pior desempenho. Já os municípios que apresentavam situação relativamente mais confortável – o caso do Sul – são os que têm uma produção mais significativa. É possível supor que esse diferencial diz respeito, por um lado, ao volume de recursos – financeiros, técnicos e administrativos – de que esses municípios dispõem para atender às suas necessidades; por outro lado, no caso do Nordeste, é também consequência da cultura política local, onde as práticas clientelistas estão mais enraizadas no cotidiano e correspondem a mecanismos ainda não superados de reprodução do poder, em nível local. Estas hipóteses são também válidas para alguns municípios dormitórios em periferias metropolitanas, como Duque de Caxias e São Gonçalo, que informaram não desenvolver qualquer política habitacional, e Nova Iguaçu, que apresenta resultados pouco expressivos, os três no Rio de Janeiro.

² A expressão “modelo alternativo” de política habitacional deriva do período do BNH e expressa a adoção de programas de atendimento habitacional diferenciados em relação ao que era a política oficial. Trata-se de programas de oferta de lotes urbanizados, autoconstrução, mutirão, urbanização de favelas, regularização fundiária, etc., que se caracterizam como “alternativos” à construção de conjuntos habitacionais.

Além dos aspectos acima apontados, que indicam a necessidade de mudanças no quadro institucional da política nacional, a análise também indicava elementos positivos nas experiências municipais avaliadas, destacando-se a capacidade de inovação, a diversidade de experiências, a relação mais direta com as necessidades e com a história local, um grau elevado de democratização da gestão, eficácia e eficiência, etc. A importância dessas experiências inovadoras se materializou mediante premiações nacionais e internacionais que buscavam identificar “melhores práticas”, visando à sua difusão. O problema com as premiações foi a tendência à homogeneização de iniciativas de natureza diferenciada e a ênfase na inovação em detrimento de aspectos mais tradicionais da avaliação de políticas públicas, como a cobertura, a abrangência e a inserção efetiva nos procedimentos burocráticos e administrativos das prefeituras. Outra questão importante diz respeito à busca da replicabilidade das experiências, já que, em muitos casos, o sucesso de determinadas iniciativas foi decorrência da adaptação a uma história e a uma cultura locais.

Partindo dessa avaliação, o presente texto busca analisar os desdobramentos das ações dos governos municipais no campo da moradia popular, tomando como foco territorial de análise as regiões metropolitanas. Este trabalho 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 da gestão dos empreendimentos.

Esse universo incluiu programas ou experiências “alternativas” (assim consideradas a partir de seu potencial de inovação) no campo da provisão de oportunidades habitacionais – construção ou reforma de unidades, provisão de lotes urbanizados, fornecimento de materiais de construção – ou em outras esferas de atuação habitacional – urbanização de assentamentos, regularização fundiária ou, ainda, utilização de instrumentos normativos visando a facilitar o acesso à terra.

O trabalho se deteve sobre os municípios de seis regiões metropolitanas (Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Belém) a partir de uma rede cooperativa de pesquisa, com núcleos estruturados nas capitais³.

É com base nos resultados dessa pesquisa que apresentamos as reflexões que se seguem. No primeiro item, são apresentados alguns dados gerais sobre as metrópoles em questão, de forma a caracterizar, de forma mais precisa, suas semelhanças e diferenças. O item seguinte mostra os resultados gerais da avaliação sobre as iniciativas dos municípios metropolitanos em termos de políticas de moradia popular, ressaltando a grande diversidade e a disparidade de capacidade de ação entre os núcleos metropolitanos e suas periferias, e identificando algumas experiências significativas, na busca por identificar suas potencialidades e limites.

Caracterizando as áreas metropolitanas estudadas

O fenômeno da urbanização brasileira reflete, basicamente, dois processos: por um lado, o crescimento populacional forte, embora decrescente; e, por outro lado, o intenso processo migratório que deslocou enormes contingentes populacionais primeiramente para a região Sudeste e, mais tarde, também para o Norte e o Centro-Oeste. Os dados mostram uma tendência de redução sistemática da taxa de crescimento da população brasileira, passando de 3,05% a.a. na década de 50 a 1,62% a.a. na década de 90. A essa redução corresponde uma mudança nos padrões de distribuição da população entre regiões. Enquanto no período 50-70 verificava-se uma tendência à concentração das migrações no sentido Norte/Nordeste–Sudeste/Sul, nos anos 80 a região Norte passa a atrair contingentes significativos de população,

³ Em Belém, os trabalhos foram desenvolvidos com a cooperação entre a Universidade Federal do Pará (Departamentos de Arquitetura e de Serviço Social) e a Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional da Amazônia (Fase-Amazônia); em Recife, pela cooperação entre a Universidade Federal de Pernambuco (Mestrado em Geografia e Departamento de Arquitetura e Urbanismo) e a Fase-Recife; em São Paulo, com o Observatório dos Direitos do Cidadão (cooperação entre o Instituto Pólis e o Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo); em Belo Horizonte, com o Observatório de Políticas Públicas, com núcleo na Pontifícia Universidade de Belo Horizonte; em Porto Alegre, com a cooperação entre a Fundação de Economia e Estatística (FEE) e Acesso a Cidadania e Direitos Humanos; no Rio de Janeiro, que acumulava a coordenação da rede, com o Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (cooperação entre o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro e a Fase-Rio). A pesquisa contou com o apoio da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

tendo elevado a sua participação na população nacional de 4,43% em 1970 para 6,53% em 1991. Com o fim dos programas governamentais que estimulavam o crescimento econômico e o deslocamento populacional para essa região, a sua taxa de crescimento se reduz de 4% a.a. entre 80 e 91 para 2,62% a.a. entre 91 e 2000.

Esse processo de urbanização foi caracterizado pela formação de áreas metropolitanas⁴ que concentraram, de forma crescente, contingentes significativos da população. Segundo Moura, Delgado e Deschamps (2004),

Em 1970, São Paulo e Rio de Janeiro, que já conformavam amplas áreas metropolitanas, detinham, respectivamente, 15,63% e 13,23% da população urbana brasileira, enquanto outras metrópoles, que desempenhavam a função de capitais de estados – Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife e Salvador – concentravam 16,7%, numa demonstração de que o fenômeno da metropolização se ampliava, sem contudo romper o hiato que distingue esse conjunto de metrópoles.

Segundo o Censo de 2000, o conjunto das aglomerações metropolitanas concentrava já 40% dos municípios com mais de 100 mil habitantes e dois terços dos municípios com mais de 500.000 habitantes. Essa metropolização se deu, no entanto, de forma desigual, reduzindo-se as taxas de crescimento e a participação relativa das metrópoles históricas (São Paulo e Rio de Janeiro) e consolidando-se novas áreas metropolitanas, inclusive não mais apenas em torno de cidades capitais, como é o caso da Região Metropolitana (RM) de Campinas. Curitiba, Belo Horizonte e, em menor escala, Salvador, Fortaleza e Recife destacam-se por se constituírem ainda como pólos de atração significativa de migrantes.

É importante lembrar que, a partir das mudanças institucionais da Constituição de 1988, os governos estaduais passaram a gozar do poder de

⁴ Por metrópole entendemos “uma grande aglomeração dotada de equipamentos terciários superiores, comandando uma rede urbana e uma zona de influência extensa, cuja área administrativa correspondente passou a se chamar área metropolitana” (SCHOUACKER, 1998 apud MOURA; DELGADO; DESCHAMPS, 2004).

instituir novas regiões metropolitanas em seus territórios, sem a exigência de qualquer critério técnico ou demográfico⁵. Verificou-se, a partir de então, um movimento, principalmente nos estados de Minas Gerais e Paraná, no sentido de transformar certos agregados de municípios em RMs ou incluir municípios com baixos vínculos funcionais em áreas metropolitanas já existentes. Isso significa que algumas das metrópoles oficiais existentes hoje não necessariamente apresentam tamanho populacional ou inter-relações expressivas que caracterizariam uma definição coerente de metrópole (MOURA; KORNIN, 2002; DAVIDOVICH, 2002).

Regiões metropolitanas recentes constituem um projeto de iniciativa estadual; melhor dizendo, elas correspondem à política urbana que a carta constitucional de 1988 delegou às constituições estaduais, subtraída que foi da esfera federal. A criação dessas entidades tem sido objeto de polêmica e sequer cogitada em algumas constituições estaduais. Alega-se, em geral, que não se enquadram em critérios usualmente aplicados na definição de regiões metropolitanas, tais como a magnitude da população aglomerada, a capacidade de polarização, a diversidade de funções e assim por diante. (DAVIDOVICH, 2002).

Essa situação acarretou problemas na construção de diagnósticos mais precisos sobre a dinâmica urbano-metropolitana, já que se corre o risco de misturar realidades diversas sob a mesma denominação. Oficialmente, até o final de 2003, o Brasil contava com 26 áreas metropolitanas oficiais⁶, três regiões integradas de desenvolvimento (Rides) e duas aglomerações urbanas. Visando a organizar um pouco melhor esse quadro, utilizamos aqui a classificação de Moura, Delgado e Deschamps (2004), que classifica os aglomerados metropolitanos em cinco tipos, segundo o grau de importância e a função específica das cidades-pólo. Os cinco tipos referem-se a aglomerações urbanas de caráter metropolitano polarizadas por metrópo-

⁵ Cabe lembrar que o modelo anterior era baseado na criação das RMs através de legislação federal, atendendo aos determinantes da política nacional de desenvolvimento urbano. As oito RMs então criadas obedeceram a critérios técnicos na sua delimitação, embora com alguns problemas (MOURA; DELGADO; DESCHAMPS, 2004).

⁶ Não se computando as “áreas de expansão” ou “colares metropolitanos” como unidades autônomas.

les globais, nacionais ou regionais, e a aglomerações urbanas de caráter não metropolitano, polarizadas por centros regionais ou por centros sub-regionais, conforme a Figura 1.

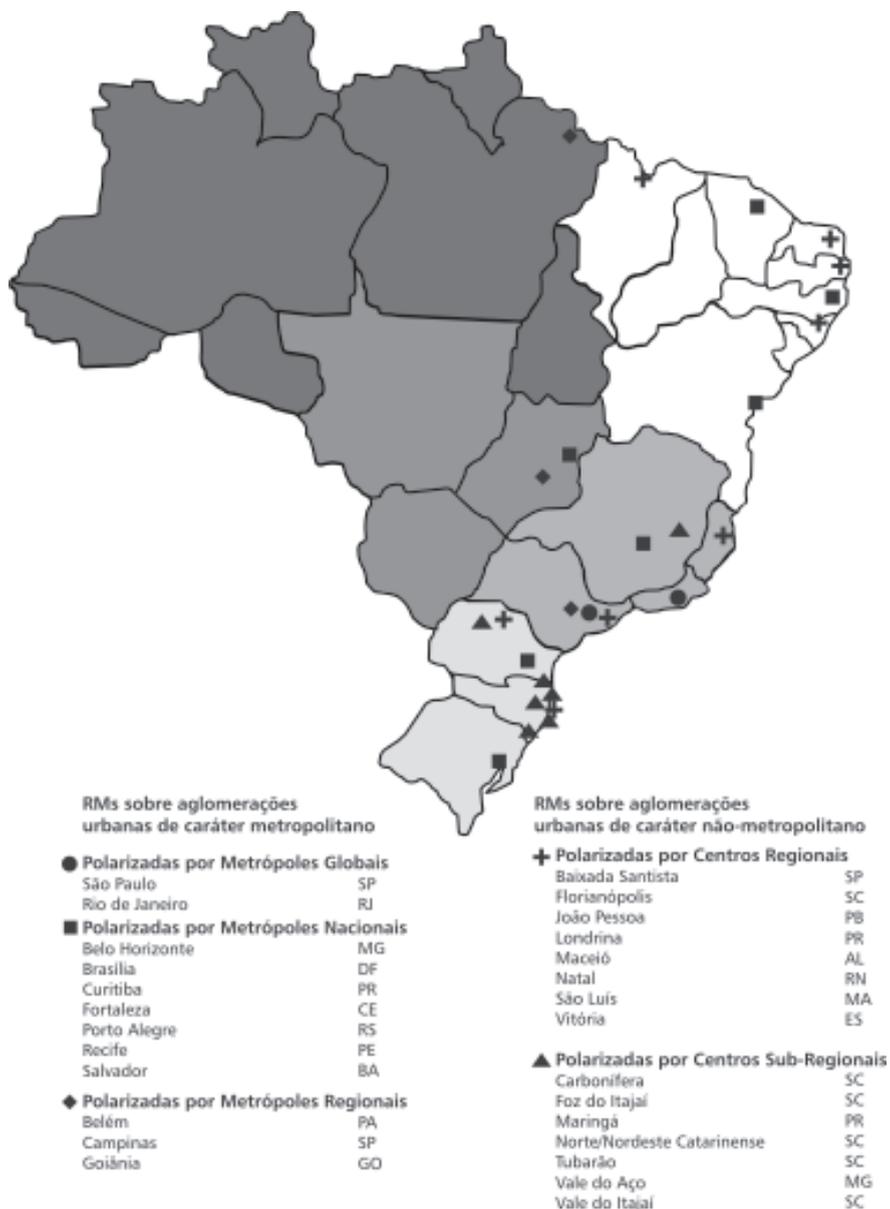


Figura 1. Classificação das Áreas Metropolitanas

Fonte: Moura, Delgado e Deschamps (2004).

Considerando-se, então, o quadro geral das regiões metropolitanas acima exposto, as áreas a serem tratadas no presente texto conformam duas metrópoles globais (Rio de Janeiro e São Paulo), três metrópoles nacionais (Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre) e uma metrópole regional (Belém).

A diversidade de situações que caracterizam as áreas metropolitanas analisadas pode ser identificada na Tabela 1. Os indicadores selecionados apresentam grande variação em termos de área, população, densidade, etc., variando entre São Paulo, com 7.962 km² e população de 17.878.703 pessoas no ano de 2000, e Belém, com 1.313 km² e população de 1.794.981 pessoas. Obviamente, a diferença de escala entre esses territórios retrata processos históricos de urbanização e aponta para duas ordens de problemas: por um lado, a maior extensão e intensidade da urbanização nas metrópoles de maior porte (São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte) coloca problemas de adensamento, escassez de terras, elevação do preço da terra e, ainda, problemas de articulação entre os governos municipais das áreas conurbadas para a gestão de serviços de interesse comum⁷. Por outro lado, as áreas metropolitanas de menor porte, como Belém e Recife, por exemplo, encontram-se em regiões de baixo desenvolvimento econômico, revelando, portanto, pouca capacidade de alavancagem de recursos para o enfrentamento dos problemas decorrentes do crescimento urbano.

Um outro elemento importante diz respeito às especificidades ambientais dos sítios em que se desenvolveram tais metrópoles, que geram problemas específicos, agravando ou minorando os problemas de moradia das camadas populares. Por exemplo, a RM de Belém tem como característica a existência de um amplo território com áreas alagáveis. Em seu processo histórico de urbanização, a região seca da cidade, ou seja, aquela em cota mais elevada, foi ocupada pela população de maior renda, através da atuação do capital imobiliário, seja na produção de loteamentos, seja na produção de edificações residenciais ou comerciais. Para a população mais pobre

⁷ A esse respeito, destaca-se a questão do saneamento, objeto de um debate nos últimos anos sobre a titularidade e os mecanismos de gestão dos serviços.

restou a ocupação das áreas de “baixada”, ou seja, das regiões em cotas mais baixas, conseqüentemente inundáveis. Como estratégia de enfrentamento do problema, a população adotou a solução construtiva da palafita, comum na tradição amazônica entre a população ribeirinha. No entanto, a situação sanitária dessas moradias, em áreas de maior densidade, revelou-se como de extrema precariedade. Também a cidade do Recife revela uma situação similar, com os grupos de maior renda ocupando as áreas secas e os pobres ocupando as áreas alagáveis. A cidade do Recife irá se caracterizar, também nesse caso, de forma similar ao Rio de Janeiro, a Belo Horizonte e a Porto Alegre, pela ocupação dos morros da cidade por áreas de favelas.

Outro ponto divergente diz respeito à densidade bruta, que tende a ser bem maior nas metrópoles de maior porte, ressaltando problemas mais graves para o equacionamento de soluções individuais de saneamento⁸, como se pode ver na Tabela 1.

O Déficit Habitacional nas Metrôpoles

Utilizamos aqui os indicadores de déficit e inadequação habitacionais, conforme a metodologia adotada pela Fundação João Pinheiro⁹. O conceito básico é o de *necessidades habitacionais*. Essas teriam um caráter mais amplo e incluiriam o *déficit* – ou seja, a necessidade de reposição total de unidades habitacionais precárias e o atendimento à demanda reprimida, por meio da construção de novas unidades habitacionais –, a *demanda demográfica* – a necessidade de construção de novas unidades para atender ao crescimento demográfico no futuro – e, finalmente, a *inadequação* – ou seja, a necessidade de melhoria de unidades habitacionais que apresentem certos tipos de carência mas que não impliquem a reconstrução total das unidades. Em resumo, o conjunto das *necessidades habitacionais* seria estabelecido pela equação: *déficit + demanda demográfica + inadequação*.

⁸ Em áreas de baixa densidade, soluções individuais de esgotamento sanitário, como fossas ou de coleta de lixo, como a queima, não têm impactos fortes sobre a salubridade. Em áreas mais densas, a solução de coleta de esgoto por rede e do lixo por serviço municipal se impõe.

⁹ Ver, a respeito, Fundação João Pinheiro (1995; 2002).

Município	Área (km ²)	Densid.	População 1991	População 2000	Taxa Anual de Crescim.
Belém	505,8	5.530,4	1.244.689	1.279.861	0,00
Ananindeua	173,7	2.262,2	88.151	392.947	0,18
Marituba	111,1	679,1		75.448	
Benevides	246,5	133,6	68.465	35.350	-0,07
Santa Bárbara	276,1	41,2		11.375	
Total RM Belém	1313,15	1366,9	1.401.305	1.794.981	1,03
Recife	218,7	6.501,8	1.298.229	1.422.905	0,84
Olinda	38,1	9.675,7	341.394	367.902	0,68
Periferia	2.716,2	388,4	956.835	1.055.003	1,01
Total RM Recife	2.754,3	1.211,8	2.919.979	3.337.565	1,01
Belo Horizonte	331,9	6.718,0	2.020.161	2.238.526	0,94
Betim	346,8	875,4	170.934	306.675	5,46
Periferia	8.704,4	208,7	1.337.187	1.816.551	1,03
Total RM Belo Horizonte	9.383,1	464,9	3.528.282	4.361.752	1,02
Rio de Janeiro	1.264,2	4.627,9	5.480.768	5.857.904	0,61
Niterói	131,8	3.478,5	436.155	459.451	0,47
Periferia Consolidada	1.571,4	2.437,4	3.329.221	3.830.107	1,02
Periferia Distante	2.770,9	269,5	568.430	746.694	1,03
Total RM Rio de Janeiro	5.738,3	1.898,5	9.814.574	10.894.156	1,01
São Paulo	1.528,5	6.808,1	9.646.185	10.434.252	0,72
ABCD	628,4	2.943,6	1.638.690	1.849.731	1,01
Outros Municípios	5.805,4	963,7	4.160.066	5.594.720	1,03
Total RM São Paulo	7.962,3	2.245,4	15.444.941	17.878.703	1,02
Porto Alegre	496,1	2.741,2	1.263.403	1.360.590	0,68
Periferia	9.393,5	209,4	1.967.329	2.358.188	1,02
Total RM Porto Alegre	9.889,6	326,7	3.230.732	3.718.778	1,02

Fonte: Censos demográficos IBGE

Tabela I - Dados Gerais dos Municípios

A metodologia de cálculo foi aperfeiçoada na segunda versão do trabalho. Essas informações estão sumarizadas nos quadros abaixo, que apresentam as mudanças de metodologia operadas pela Fundação João Pinheiro em seus dois estudos.

Elementos do Déficit Habitacional	
Estudo de 1995	Estudo de 2001
Domicílios rústicos	Domicílios Rústicos
Domicílios improvisados	Domicílios Improvisados
Famílias conviventes	Famílias conviventes
Cômodos cedidos ou alugados	Cômodos cedidos ou alugados
	Depreciação do estoque
	Ônus excessivo com o aluguel

Elementos da Inadequação Habitacional	
Estudo de 1995	Estudo de 2001
Densidade excessiva	Densidade excessiva
Carência e inadequação da infra-estrutura	Carência da infra-estrutura
Ônus excessivo com aluguel	
	Inadequação fundiária urbana
	Inadequados em função da depreciação
	Inexistência de unidade sanitária domiciliar interna

Antes de entrar especificamente na questão metropolitana, cabe lembrar que o déficit habitacional no Brasil, no ano de 2000, foi estimado em cerca de 6.500.000 unidades, sendo basicamente urbano, à exceção do Nordeste, que concentra ainda um déficit rural expressivo. Esse número equivale a 14,8% do parque domiciliar existente, tendo o Norte e o Nordeste apresentado percentuais bem maiores. Em termos de sua composição, o déficit é majoritariamente formado pela coabitação familiar, que responde

por 56,6% do total, seguida pela precariedade da habitação, com 24%, e ônus excessivo com aluguel, com 18%, sendo a depreciação por tempo de existência do imóvel responsável por apenas 2% do total. Oitenta e três por cento do déficit está concentrado na população com renda familiar até três salários mínimos (SM), e 91,6% (acumulados), na faixa até cinco SM, o que mostra a importância de uma política nacional voltada para os segmentos de baixa renda.

Quanto à inadequação, destaca-se a carência de infra-estrutura, que atinge cerca de 10.200.000 domicílios, seguida pelo adensamento excessivo, que está presente em cerca de 2.000.000 de unidades no país. Seguem-se a inadequação fundiária e a ausência de unidade sanitária, ambas com cerca de 1.500.000 unidades. Esses valores se distribuem desigualmente no território, com o Norte e o Nordeste concentrando um peso relativamente maior de domicílios com inadequação de infra-estrutura e ausência de sanitários, enquanto o problema da densidade excessiva atinge principalmente os domicílios da região Sudeste.

Do déficit total, cerca de 30% estão concentrados nas dez principais regiões metropolitanas, correspondendo a 1.950.000 unidades. Nestas áreas, 65% do déficit corresponde à coabitação familiar, 21% ao ônus excessivo com pagamento de aluguel e quase 10% à habitação precária. Esses números mostram que o problema habitacional deixa de ser a improvisação dos materiais de construção, revelando o que se pode conferir a olho nu na maioria das metrópoles do Sul e do Sudeste, ou seja, que a população tem investido na melhoria habitacional a partir do uso de materiais mais resistentes, como o tijolo, o bloco de concreto e a cobertura com laje¹⁰.

O que ocorreu nos anos 90? Sabe-se que o déficit aumentou no Brasil em cerca de 1.200.000 unidades na década¹¹, incremento que, no entanto, revelou-se inferior ao crescimento domiciliar global, fazendo com que o déficit relativo tenha se reduzido de 15,4% para 14,6%. Nas metrópoles verifica-se um crescimento absoluto de cerca de 500.000 unidades, com pequena redução da

¹⁰ Embora subsistam problemas de salubridade e de segurança nessas moradias, não detectáveis pelos dados das PNADs e censitários.

¹¹ Esses valores correspondem ao que a Fundação João Pinheiro denominou de "déficit ajustado", incluindo os elementos que poderiam ser comparados entre 1991 e 2000.

participação do déficit no parque domiciliar, de 13,6% para 13,3%. O comportamento dessa evolução pode ser visto nos Gráficos 1 e 2.

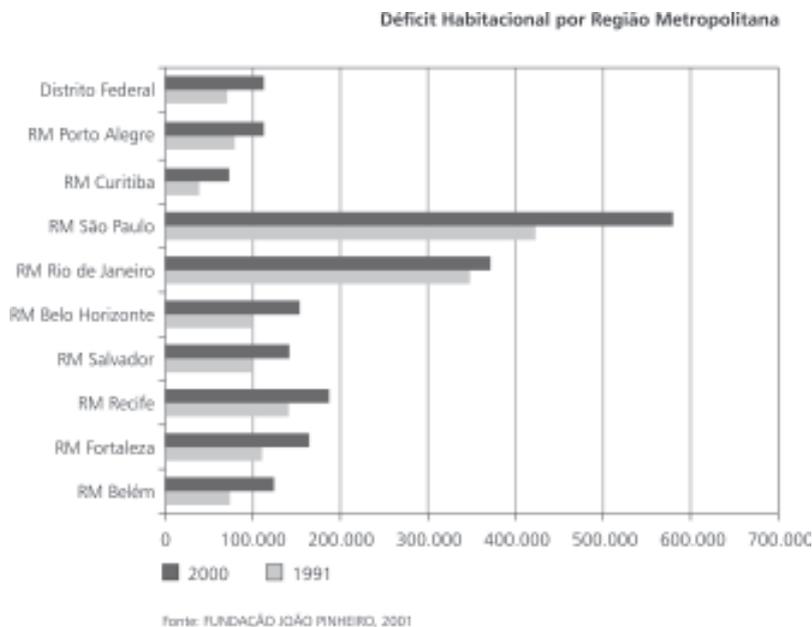


Gráfico 1: Evolução do Déficit Habitacional por RM (1991/2000)

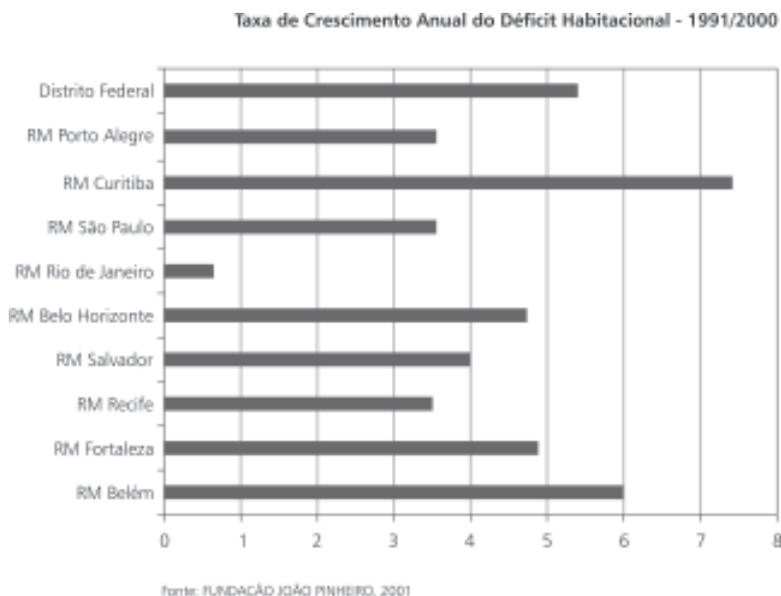


Gráfico 2: Taxa de Crescimento Anual do Déficit Habitacional por RM (1991/2000)

Os gráficos acima mostram que o déficit cresceu em todas as RMs, ficando a média anual de crescimento em torno de 3%, destacando-se Curitiba, Belém e Brasília, com taxas superiores a 5%, variação que reflete, principalmente, as diferentes taxas de crescimento demográfico.

Por outro lado, as elevadas taxas de crescimento do déficit em uma região como a de Belém, que é uma cidade que concentra um grande contingente de pobres e que tem menor capacidade de gerar recursos para enfrentar o problema, são extremamente preocupantes. Além desse fato, cabe ressaltar a importância do crescimento do déficit em Curitiba, cidade que é apontada na literatura como modelo de qualidade de vida.

O significado desse passivo, em relação ao parque habitacional local, aparece no Gráfico 3.

O Gráfico 3 mostra que Belém e Salvador tinham, em 2000, um déficit que atingia cerca de 27%, enquanto os indicadores de Recife, Fortaleza e Dis-

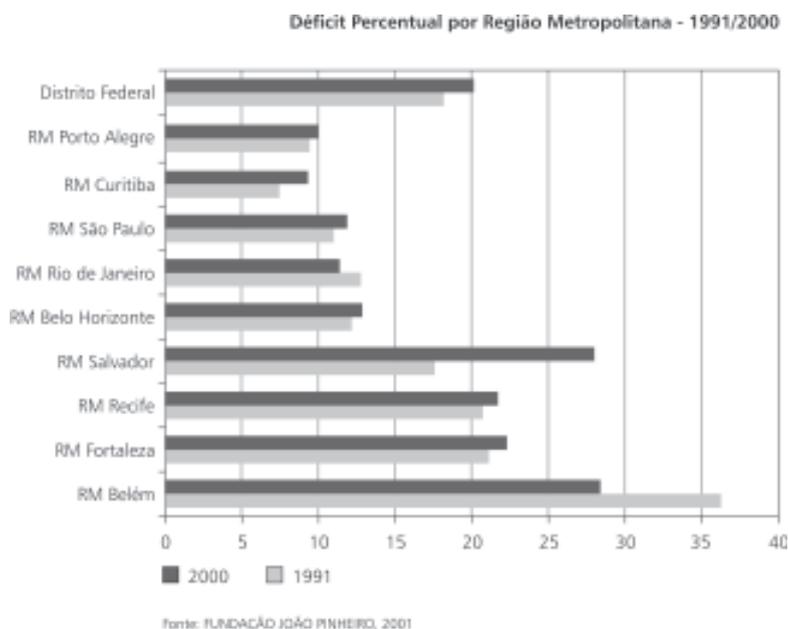


Gráfico 3 - Déficit Percentual por RM (1991/2000)

trito Federal variaram em torno de 20%, valores bem superiores à média nacional (14,8%). Destas três, Salvador ainda tem como agravante apresentar o maior grau de crescimento relativo na última década. Já Rio de Janeiro e Belém reduzem o percentual do déficit, o que, no caso do Rio, reflete o seu esvaziamento populacional. Curitiba, que em 1991 apresentava a melhor situação do país, com déficit de cerca de 7%, já se aproxima do nível de 10% de Porto Alegre (a segunda melhor situação) e dos índices de 11% do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Além do déficit, cabe também olhar a inadequação habitacional. Destaca-se a carência de infra-estrutura como o principal problema, em nível geral, nas metrópoles do Rio de Janeiro e Recife, com cerca de 500.000 domicílios nessa condição. Por outro lado, São Paulo apresenta um quadro inverso, com uma situação mais precária em termos de adensamento da unidade habitacional, sendo superior aos valores de carência de infra-estrutura. Os resultados podem ser vistos nos Gráficos 4 e 5.

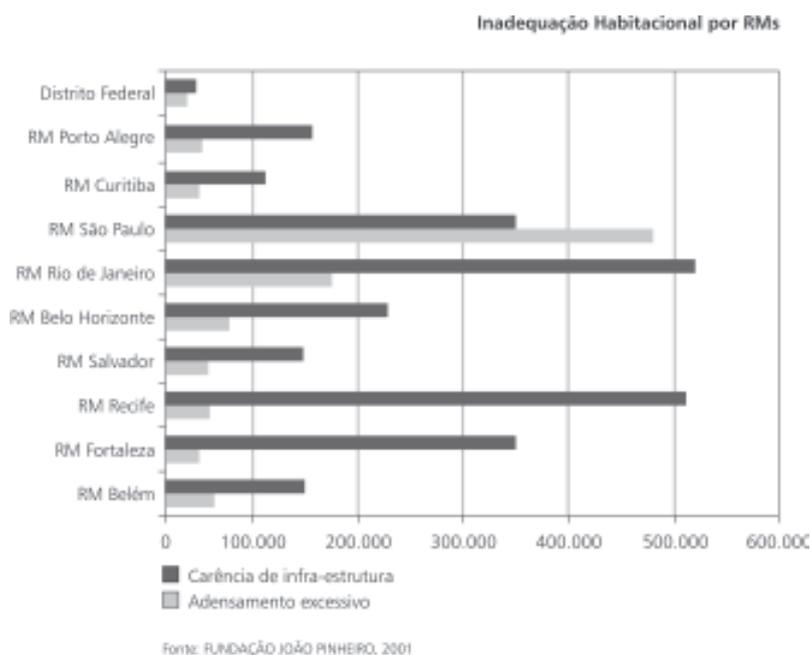
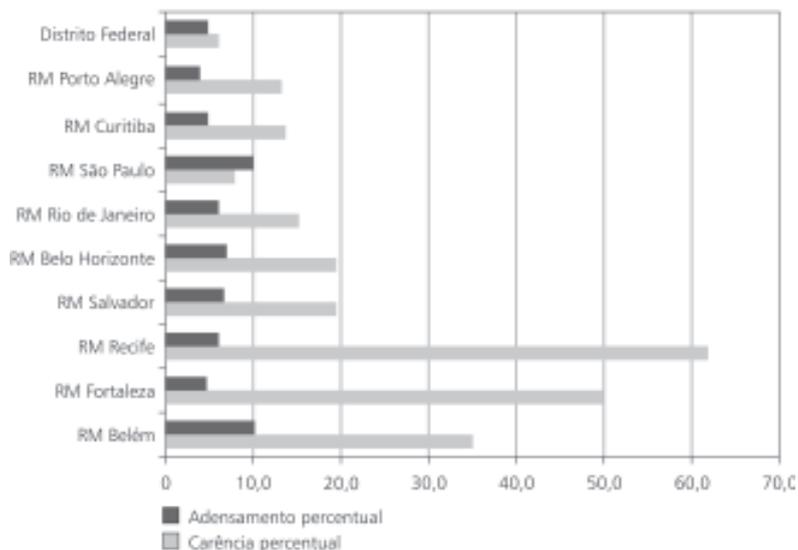


Gráfico 4: Inadequação Habitacional por RMs (2000)

Inadequação Habitacional por RM - Percentual - 2000



Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2001

Gráfico 5: Inadequação Habitacional Relativa por RM

Observando-se os dados relativos, percebe-se que a situação das metrópoles do Nordeste e do Norte é bem mais precária, principalmente Recife, Fortaleza e Belém. Sabe-se que o problema de infra-estrutura concentra-se na área do saneamento, já que a cobertura de energia elétrica é quase universalizada. A escala dos números aponta para a necessidade de políticas amplas de provisão de abastecimento de água e coleta de esgoto e lixo, que não podem ser resumidas tão-somente às iniciativas de urbanização de favelas. Certamente, estas últimas são da maior importância, mas a natureza do problema envolve, principalmente, a ausência de redes e de sistemas de coleta na periferia¹², sugerindo a necessidade de se desenharem macropolíticas de saneamento, e não intervenções pontuais em assentamentos populares.

¹² Cabe ressaltar que não se trata apenas de implantar as redes, que são a ponta final do sistema, mas também ampliar a captação e adução de água e efetivar o tratamento do esgoto e do lixo coletados.

Os dados apresentados mostram que uma política para enfrentamento do déficit e da inadequação habitacionais tem que levar em conta as disparidades entre as metrópoles e a especificidade do problema em cada uma delas. Se considerarmos que as metrópoles do Norte e do Nordeste acumulam os maiores déficits e inadequações relativos e que são as que dispõem de menor capacidade de alavancagem de recursos, comparativamente ao Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, por exemplo, verifica-se que a política deveria também pautar-se em critérios redistributivos, inversamente proporcionais à capacidade financeira dessas regiões.

Políticas Habitacionais Municipais nas Metrôpoles (1997-2002)

A pesquisa foi desenvolvida por meio da aplicação de um questionário básico, contendo um conjunto de perguntas que permitiam caracterizar as ações empreendidas pela Prefeitura no campo da habitação de interesse social e, ainda, o quadro institucional da área habitacional e de política urbana, incluindo-se algumas questões relativas aos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como o Plano Diretor. Os questionários foram aplicados mediante visitas das equipes locais às Prefeituras, onde foram entrevistados os técnicos responsáveis pelas áreas cobertas pela investigação¹³.

Os resultados revelam, em primeiro lugar, a confirmação de pesquisa anterior que, versando sobre o universo das 50 maiores cidades brasileiras, já identificava, no caso das regiões metropolitanas, diferenças significativas entre os municípios-sede e os periféricos. O que se pode constatar é que, de maneira geral, ações significativas em relação à habitação de interesse social tendem a estar concentradas nos núcleos metropolitanos e, em alguns casos, em municípios de periferias consolidadas.

¹³ A metrópole de São Paulo não foi objeto da aplicação do questionário por problemas ocorridos na formação da equipe local. Por essa razão, no texto que se segue não será feita qualquer referência à situação dos municípios dessa RM. No entanto, foi desenvolvida uma avaliação com a participação de especialistas em habitação que trabalham com a área metropolitana, tendo em vista a seleção de experiências significativas para avaliação posterior. Constatou-se, em linhas gerais, que prevalecia ali a mesma situação identificada em outras RMs, com a ressalva da maior significação das políticas habitacionais desenvolvidas fora do núcleo metropolitano, nos municípios da região do ABC, principalmente Diadema e Santo André.

O caso da RM Porto Alegre ilustra essa afirmativa. A Prefeitura do Município de Porto Alegre vem desenvolvendo ações no campo da habitação de interesse social desde a primeira gestão do Partido dos Trabalhadores (1988-1992), a partir das demandas originadas no Orçamento Participativo. Essas demandas são encaminhadas por intermédio de programas desenvolvidos pelo Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), sendo o principal o de regularização fundiária, que visa a titular, regularizar urbanisticamente e urbanizar as áreas de ocupação (vilas ou favelas). Outras ações são desenvolvidas no âmbito de programas de incentivo ao cooperativismo habitacional, construção por mutirão, prevenção e realocação de famílias moradoras em áreas de risco, além da continuidade dos programas do Sistema Financeiro da Habitação, que apoiavam a produção de novas unidades através de empreiteiras contratadas. Embora, em termos quantitativos, as ações não tenham conseguido reduzir significativamente o déficit habitacional e a produção da irregularidade, em Porto Alegre pode se verificar, seja pela estrutura administrativa montada para enfrentar o problema habitacional, seja pelos resultados encontrados, que se trata de uma administração que desenvolve ações concretas e efetivas no campo da política habitacional.

O mesmo não pode se dizer dos municípios da periferia metropolitana, como se vê no Quadro 1.

Como se pode observar, as iniciativas dos governos municipais são ainda tímidas, predominando os financiamentos em nível federal, através de programas como o Habitar-Brasil-BID, Morar Melhor e PAR; e, em menor escala, em nível estadual, através de programas de apoio a cooperativas. Destaca-se, ainda, no que diz respeito aos programas, a presença de ações de regularização fundiária e de cooperativas, reproduzindo-se os principais programas do governo municipal de Porto Alegre.

Com relação à estrutura institucional, percebe-se em vários municípios que a habitação permanece ligada à área do Serviço Social, o que sugere ações de cunho assistencial e pontuais (como foi confirmado nas entrevistas). Além disso, observou-se também ausência de organização administrativa que possibilitasse o acompanhamento das ações desenvolvidas, principalmente em termos dos custos das obras.

Município	Estrutura Administrativa	Programas exclusivamente com recursos próprios	Programas com apoio de recursos externos
Alvorada	Secretaria de Planejamento, Urbanização e Meio Ambiente	Regularização fundiária e cooperativas	Moradia Popular, cooperativas, compra e venda de loteamentos e regularização urbanística (E); Habitar Brasil, Morar Melhor, reassentamento de áreas de risco/ Programa Integrado de Recuperação de Áreas Degradadas e Tipificação da Habitação em Alvorada (U)
Cachoeirinha	Secretaria de Habitação	Regularização fundiária	Mora Legal II, PAR e Habitar Brasil (U); obras com recurso do fundo PIMES (BIRD)
Campo Bom	Secretaria de Habitação e Assistência Social	Recadastramento de famílias cuja renda é de até 5 salários mínimos	Urbanização de loteamentos e cooperativas (E); melhoria no esgotamento cloacal, Mora Legal e Habitar Brasil (U)
Novo Hamburgo	Secretaria de Assistência Social e Habitação	Desobstrução de zonas ribeirinhas e reassentamentos	PAR e Habitar Brasil (U)
São Leopoldo	Secretaria de Ação Social e Habitação	Fiscalização de programas	Loteamento Tancredo Neves (Trensurb e Estado); Habitar Brasil, Mora Legal, PAR (U)
Viamão	Secretaria de Planejamento, Habitação e Meio Ambiente	Cooperativas, mutirão e regularização fundiária	Moradia Popular e Pró-Gualba (E); Habitar Brasil, PAR, Morar Melhor e Viamão + 20 (U)

Fonte: BORBA; ALFONSIN. GONZALES (2004).

Quadro 1 – Região Metropolitana de Porto Alegre

O quadro geral apontado pela equipe de pesquisa é assim sintetizado (BORBA; ALFONSIN; GONZALES, 2004):

A inexistência de registros sistemáticos das intervenções representa uma séria dificuldade para a continuidade da pesquisa e do processo de avaliação de políticas municipais de habitação. O que existe são informações fragmentadas. Além disso, freqüentemente os integrantes das gestões atuais desconhecem o que anteriormente foi feito. Não foi possível localizar pessoas que pudessem “contar a história” da habitação, em cada município. Mesmo assim, tudo indica haver escassez e/ou inexistência de experiências significativas que respondam aos objetivos da pesquisa – registrar e analisar políticas habitacionais alternativas em nível municipal.

A falta de registros adequados e completos torna extremamente difícil o rastreamento das políticas desenvolvidas. Essa situação não é uma peculiaridade de um ou outro município, mas ocorre em todos. Conforme os entrevistados, isso se deve à rotação de partidos políticos nas prefeituras e à conseqüente descontinuidade na ocupação dos cargos na estrutura administrativa. É um diagnóstico comum que mostra a precariedade em termos de recursos humanos e a falta de condições (institucionais, técnicas e materiais) para desenvolver uma política habitacional.

Um outro elemento significativo, que também será identificado em outras metrópoles, diz respeito à capacidade de indução dos municípios-pólo sobre os periféricos, em termos da tendência observada de que estes venham a desenvolver programas inspirados naqueles desenvolvidos no núcleo metropolitano. Tal fato ocorre também na RM de Porto Alegre, como se pode observar na Figura 1, considerando-se, ainda, que foi verificada a disseminação da experiência do Orçamento Participativo.

Com relação aos instrumentos urbanísticos, percebe-se aqui também uma forte diferenciação, com o município-sede apresentando um leque mais diversificado e significativo, não apenas como parte de sua legislação, mas também

com experiências de implementação significativas¹⁴. Importante destacar a utilização das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que permitem a segurança de posse da terra e que se configuram como instrumento importante para a regularização urbanística das áreas de vilas e favelas. Além de Porto Alegre, o instrumento foi identificado apenas em mais um dos municípios da periferia, Novo Hamburgo.

Tendências semelhantes podem ser encontradas também em Belo Horizonte, seja no que diz respeito à não-existência ou à pouca efetividade das ações desenvolvidas nos municípios periféricos, seja no que diz respeito ao seu baixo grau de institucionalidade, seja, ainda, quanto à precariedade das informações disponíveis. Ressalta-se, no caso da RMBH, que apenas cinco municípios declararam possuir uma política habitacional. Entre estes, destacaram-se, além de Belo Horizonte, dois municípios periféricos, Contagem e Betim, com forte base industrial, que apresentam um leque mais diversificado de instrumentos de intervenção. No entanto, vários outros municípios desenvolvem ações pontuais no setor, como se pode ver no Quadro 2.

Um elemento importante identificado na RMBH diz respeito à ausência relativa da participação dos governos estadual e federal no desenvolvimento de ações de habitação de interesse social:

Na ótica do conjunto das prefeituras da RMBH, a participação, quer seja do Governo Federal e/ou Estadual, é pouco significativa. Apenas cinco municípios em 2002, Belo Horizonte, Juatuba, Santa Luzia, Raposos e Nova Lima, admitiram possuir alguma forma de parceria com o Governo Estadual no âmbito habitacional; com o Governo Federal, essa parceria foi admitida pelos municípios de Belo Horizonte, em dois programas, e pelos municípios de Juatuba, Esmeraldas, São José da Lapa, Ribeirão das Neves, Mateus Leme e Ibirité em apenas um programa. Belo Horizonte declara ainda receber recursos financeiros internacionais, oriundos do BID, destinados à construção de conjuntos habitacionais. (GODINHO et al., 2004).

¹⁴ Ver, a respeito, Augustin Filho e Tonolier (1997).

Municípios	Constr. de moradia	Reconstr. de moradias	Reformas de moradias	Financiam. mat. construção
Baldim	X			
Belo Horizonte	X	X		X
Betim	X	X	X	X
Brumadinho				
Caeté			X	
Capim Branco	X			
Contagem	X			
Esmeraldas	X			
Florestal	X			
Ibirité	X			
Igarapé	X			
Itaguara				
Jaboticatubas		X		
Juatuba	X			
Lagoa Santa				X
Mário Campos				
Mateus Leme	X			
Matozinhos	X		X	
Nova Lima	X			
Pedro Leopoldo	X			
Raposos				
Ribeirão das Neves	X			
Rio Acima	X			
Rio Manso	X			
Sabará	X	X	X	X
Santa Luzia	X			
São Joaquim de Bicas	X			
São José da Lapa	X			
Taquaraçu de Minas		X		
Vespasiano				

Fonte:

Relocalização	Oferta lotes	Urbanização Assentamentos Populares Vilas/favelas	Regularização fundiária
X		X	X
X		X	
	X		
		X	
X	X	X	X
			X
		X	X
	X		
	X	X	
X		X	
		X	
		X	
	X	X	X
	X		
			X

Quadro 2: Região Metropolitana de Belo Horizonte

Sem contar com apoio significativo de outros níveis de governo, a Prefeitura de Belo Horizonte vem desenvolvendo programas efetivos na área da urbanização de favelas, atendimento à população em área de risco e construção habitacional por mutirão com autogestão. As demandas são operadas através do Orçamento Participativo, como em Porto Alegre, mas diferenciam-se pela existência do Orçamento Participativo da Habitação (OPH), que recebe as demandas específicas de construção de conjuntos habitacionais. A participação popular também ocorre por meio das Conferências Municipais de Habitação e do Conselho Municipal de Habitação. A estrutura administrativa montada para gerenciar a política municipal de habitação está ancorada na Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), que desde o ano de 2000 está subordinada à Secretaria Municipal de Habitação.

Enquanto Belo Horizonte apresenta estrutura e capacidade administrativas mais efetivas, os municípios periféricos revelam um quadro institucional mais frágil:

Em síntese identificamos que a estrutura funcional para enfrentamento da questão da habitação na maioria dos municípios da RMBH é coordenada, predominantemente e de forma direta, pelo Prefeito ou através de seu Gabinete; as ações habitacionais (projetos, programas) são, muitas vezes, identificadas com as atividades de realização de obras e/ou objeto de intervenção da assistência social. (GODINHO et al., 2004).

Belo Horizonte revelou ainda uma forte integração da política urbana e dos instrumentos normativos com a política habitacional. Essa dimensão reflete-se de forma mais clara na utilização das ZEIS, que são diferenciadas em três tipos: um para as favelas; um para as áreas vazias a serem ocupadas com empreendimentos habitacionais de interesse social¹⁵; e outro para os conjuntos habitacionais desenvolvidos pelo poder público. As ZEIS aparecem em cinco outros municípios da metrópole, a saber, Betim, Contagem, Pedro Leopoldo, Santa Luzia e Taquaraçu de Minas.

¹⁵ BH segue aqui a experiência inovadora de Diadema. Ver, a respeito, Baltrusis (2004).

O caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro também segue a mesma tendência, ressaltando-se a maior diferenciação entre os investimentos realizados no núcleo metropolitano e em outras municipalidades, como mostra o quadro abaixo, em que foi desenvolvido um exercício de apropriação dos recursos investidos em habitação de interesse social.

Total estimado de recursos investidos por município e na RMRJ					
Município	Orçamento Municipal	Programas CAIXA - Cartas de Crédito/ PAR e outros	Programas - CEHAB-RJ/	Outras Parc./ Financiam. externos - Habitar Brasil - BID e OGU	Total por município
Belford Roxo	R\$ -	R\$ 30.000*	R\$ 363*	R\$ -	R\$ 30.363*
D. de Caxias	S/ Inf	S/ Inf	R\$ 24.230*	R\$ -	R\$ 24.230*
Itaboraí	R\$ -	R\$ -	R\$ 3.652*	R\$ -	R\$ 3.652*
Itaguaí	R\$ 544.000*	R\$ 9.294*	R\$ -	R\$ 4.372*	R\$ 14.210*
Japeri	R\$ -	R\$ -	R\$ 1.081*	R\$ -	R\$ 1.081*
Mangaratiba	R\$ 2.000*	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 2.000*
Niterói	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
Nova Iguaçu	S/ Inf	S/ Inf	R\$ 16.644*	R\$ 540*	R\$ 17.184*
Paracambi	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
Rio de Janeiro	R\$ 180.000*	R\$ 50.000*	R\$ 105.575*	R\$ 330.000*	R\$ 665.575*
São Gonçalo	R\$ 247*	R\$ 547*	R\$ -	R\$ -	R\$ 794*
São João de Meriti	R\$ 200*	R\$ 358*	R\$ -	R\$ -	R\$ 558*
Investimentos RMRJ	R\$ 182.991*	R\$ 90.199*	R\$ 151.545*	R\$ 334.912*	R\$ 759.647*

*multiplicar por mil

Fonte: CARDOSO: COELHO (2004)

Quadro 3 – Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Apesar da precariedade dos dados, percebe-se a enorme discrepância na capacidade de acesso a recursos, com o município do Rio tendo controlado cerca de 88% do total. Essa diferença, obviamente, reflete-se na

Município	Constr. de U.H.s			Oferta de Lotes Urb.			Oferta de Materiais Const.		
	93/96	97/00	Situaç. Atual	93/96	97/00	Situaç. Atual	93/96	97/00	Situaç. Atual
Belford Roxo	0	Ignor.	2075	0	Ignor.	Não	0	Ignor.	Não
D. de Caxias	0	45	1857	0	800	355	0	113	59
Guapimirim	0	50		0	0		0	0	
Itaboraí	0	46	59	0	0	Não	0	500	Não
Itaguaí	200	100	457	0	15	Não	0	0	Não
Japeri	0	300		0	0		0	0	
Magé	0	Ignor.		0	Ignor.		0	0	
Mangaratiba	0	0	30	0	0	1678	0	50	Não
Maricá	0	12		0	0		0	0	
Nilópolis	175	0		516	0		0	0	
Niterói	0	Ignor.	Não	20	0	Não	0	0	Não
Nova Iguaçu	220	3000	739	0	1500	Não	0	230	S/inf.
Paracambí	16	34	Ignor.	0	0		0	0	
Queimados	0	0		0	0		0	250	
Rio de Janeiro	5892	Ignor.	1147	0	Ignor.	S/inf.	0	Ignor.	S/inf.
São Gonçalo	0	0	40	0	0	Não	0	0	Não
São João de Meriti	200	200	70	2000	0	Não	0	0	Não
Seropédica	0	0		0	0		0	0	
Tanguá	0	0		0	0		0	0	

OBSERVATÓRIO-IPPUR/UFRJ-FASE - Projeto Rede Habitat

Fontes: Perfil dos Municípios Brasileiros – Pesquisa de Informações Básicas Municipais - IBGE (2001) in <http://www.iboe.net/perfil/index.htm> & OBSERVATÓRIO - IPPUR/UFRJ - FASE - Projeto Rede Habitat

Quadro 4 – Tipos de Programas ou de Ações em Habitação – RMRJ (I)

capacidade da administração do município-sede em desenvolver ações mais efetivas, com alto grau de capacidade institucional, como pode ser visto também nos Quadros 4 e 5, a seguir.

Município	Urbanização de Assentamentos			Regularização Fundiária		
	93/96	97/00	Situação Atual	93/96	97/00	Situação Atual
Belford Roxo	0	Ignorado	Não	0	Ignorado	600
D. de Caxias	0	5200	Ignorado	0	3000	Não
Guapimirim	0	0		0	0	
Itaboraí	0	120		0	150	Não
Itaguaí	0	0	888	0	0	3112
Japeri	0	350		0	0	
Magé	0	Ignorado		0	0	
Mangaratiba	0	500	1678	0	1500	1678
Maricá	0	0		0	0	
Nilópolis	516 lotes	0		127	0	
Niterói	37 assent.	0	Ignorado	0	0	Ignorado
Nova Iguaçu	30 assent.	350	200	5500	2200	786
Paracambi	0	0	Ignorado	0	0	Ignorado
Queimados	0	0		0	Ignorado	
Rio de Janeiro	6 ass./ 555 fam.	Ignorado	131776	10814	Ignorado	3012
São Gonçalo	0	0	Não	0	0	Não
São João de Meriti	Ignorado	0	70	Ignorado	1000	Não
Seropédica	0	0		0	0	
Tanguá	0	0		0	0	

Fontes: Perfil dos Municípios Brasileiros – Pesquisa de Informações Básicas Municipais - IBGE (2001) in <http://www.ibge.net/perfil/index.htm> & OBSERVATÓRIO - IPPUR/UFRJ - FASE - Projeto Rede Habitat

Quadro 5 – Tipos de Programas ou de Ações em Habitação – RMRJ (2)

A avaliação da equipe local ressaltava:

Uma rápida análise dos quadros acima mostra que apenas o município do Rio de Janeiro apresenta uma perspectiva de continuidade de seus programas, configurando uma política habitacional clara e com resultados expressivos, principalmente quanto aos programas de urbanização de favelas e de regularização fundiária. Em todos os outros casos, verificou-se uma atividade errática e pouco consistente e [...] muito dependente de recursos estaduais ou federais. (CARDOSO; COELHO, 2004).

A articulação institucional que permite à Prefeitura do Rio atuar desta forma e angariar os recursos acima especificados foi assim descrita:

No Rio de Janeiro, a responsabilidade pela política Habitacional é da SMH (Secretaria Municipal de Habitação), que desenvolve articulações e parcerias com diversos órgãos da administração direta e indireta, principalmente com a Riourbe, a IplanRio, a Secretaria de Esportes e Lazer, a SMU, a Geo-Rio e a SMDS. Como parte da terceirização interna das demandas, a Riourbe licita e fiscaliza parte das obras gerenciadas pela SMH, além de participar como parceira na execução do Favela-Bairro. Com destaque nesse processo, foi realizado um convênio com o IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil) para a realização de concursos públicos para elaboração da metodologia do Programa Favela-Bairro. Já o IplanRio contrata levantamentos aerofotogramétricos, serviços de topografia, projetos de arquitetura e urbanização.

A SMH opera com recursos da Prefeitura e com recursos captados de fontes como a Caixa Econômica Federal (através do Comunidade Solidária e de programas como o Pró-Sanear e Pró-Cred. Associativo), agências multilaterais (Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID), Previ-Rio (no Programa de Cartas de Crédito Imobiliário) e iniciativa privada. Na regularização fundiária, urbanização e construção de habitação popular, a SMH é parceira de entidades, instituições e da iniciativa privada, através de convênios firmados com o IAPAS, a UFRJ e a

UFF, da participação de entidades como o VIVARIO em projetos de construção de habitação popular e da participação da iniciativa privada em programas como o Favela-Bairro.

A atuação da Prefeitura Municipal de Rio de Janeiro está estruturada em seis programas:

a) Programa Favela-Bairro (de 500 a 2.500 domicílios - objetivo: integração urbanística e social). Subdividido em: Programa Bairrinho (até 500 domicílios - objetivo: integração urbanística e social); e Programa Grandes Favelas (acima de 2.500 domicílios - objetivo: integração urbanística e social);

b) Programa Regularização Fundiária e Titulação (objetivo: extensão do direito de propriedade);

c) Programa Morar Carioca (objetivo: cartas de crédito para funcionários municipais, PAR – Programa Arrendamento Residencial/CAIXA);

d) Programa Morar Legal - Regularização Urbanística e Fundiária de Loteamentos de Baixa Renda;

e) Programa Novas Alternativas (objetivo: revitalização de habitações coletivas de tipo cortiços); e

f) Programa Morar Sem Risco (objetivo: eliminação das ocupações sob viadutos).

A política habitacional no Rio de Janeiro, embora apresente um desempenho muito superior ao das outras cidades nucleares metropolitanas, não possui a mesma articulação com o quadro normativo, como foi apontado para os casos de Porto Alegre e Belo Horizonte, e como se verá no caso de Recife. As ZEIS foram adotadas a partir da promulgação do Plano Diretor, em 1992, mas destinam-se basicamente à regularização urbanística das favelas. Todos os outros instrumentos previstos no Plano Diretor não estão sendo utilizados e não há evidências em curto prazo de sua utilização.

O caso de Recife nos permite identificar, de forma mais clara, o processo de difusão das inovações desenvolvidas nos municípios-sede pelos muni-

cípios periféricos. A consolidação das ZEIS e do Fórum do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) como um modelo de gestão da política de regularização e urbanização das favelas na cidade vai sendo realizada, em primeiro lugar, por Olinda, depois por Jaboatão dos Guararapes e, na seqüência, por outros municípios do entorno metropolitano:

O município de Olinda, espelhado na experiência do Recife, institucionaliza as suas ZEIS, na gestão 1985-88, e implanta um processo de regularização fundiária dos assentamentos pobres de bastante relevância como política municipal de habitação. No período da gestão municipal seguinte, 1989-92, o grupo de técnicos que se encontrara à frente deste programa em Olinda se desloca para Jaboatão dos Guararapes, quando são instituídas as ZEIS deste município, além de ser implantado um processo de legalização fundiária utilizando a usucapião urbana, intermediada pelo governo municipal.

A difusão de experiências nas áreas pobres se estende ao município de Camaragibe, que, na gestão municipal de 1997-2000, institucionaliza as suas ZEIS [...].

O avanço dos demais municípios da RMR, no trato da questão habitacional, se processa, primeiramente, pela via normativa, a exemplo dos municípios do Cabo e de Paulista, que, na gestão 2001-04, instalam um processo de revisão de Lei de Uso e Ocupação do Solo, no qual se insere a institucionalização das ZEIS. O trânsito de técnicos que vivenciaram a experiência do Recife, pelos diversos municípios da Região Metropolitana, propicia uma certa uniformização do instrumento normativo quando aplicado nesses outros municípios. A atuação do órgão de planejamento metropolitano – a FIDEM – contribui, por sua vez, para a difusão de experiências no setor habitacional, tal como as ZEIS, implantadas nos municípios de Paulista, São Lourenço da Mata e Igarassu, através de suas respectivas Plantas Diretoras elaboradas com o apoio daquele órgão. (SOUZA, 2004).

Nesse caso, verifica-se que os mecanismos de difusão das experiênci-

as têm duas origens: por um lado, a “mobilidade” dos técnicos que circulam entre as equipes administrativas de vários municípios, em sucessivas gestões, identificadas por uma proposta partidária ou de um campo político, e, em segundo lugar, a partir da influência do organismo metropolitano de planejamento, no caso a Fidem. Uma síntese da situação da RM de Recife pode ser vista no Quadro 6.

Ressalta-se, ainda, no caso de Recife, que as propostas das ZEIS e, posteriormente, do PREZEIS surgem em decorrência de lutas populares pela terra, que criaram um ator político com influência significativa no desenho e na gestão das ações locais em termos de políticas habitacionais de interesse social.

Embora o PREZEIS seja o programa mais antigo e mais conhecido entre os desenvolvidos no Recife, a avaliação corrente é que ele não contou com recursos suficientes para garantir maior efetividade na sua ação. Além disso, nos últimos anos, outras ações da Prefeitura vêm concorrendo com o PREZEIS na alocação de investimentos em favelas, como o programa de prevenção de risco em morros (Programa Parceria nos Morros, reestruturado a partir de 2001 e denominado Programa Guarda-Chuva) e como o Orçamento Participativo. Uma outra característica é que a Prefeitura não tem nenhuma linha de ação na provisão de novas unidades, tarefa que só é desenvolvida no âmbito do governo estadual. Tal como nas outras RMs analisadas, aqui também se verifica uma importante participação de programas federais como o PAR e o Habitar-Brasil-BID.

Do ponto de vista administrativo, a Prefeitura do Recife ainda não apresenta uma estrutura sólida, já que a Secretaria de Habitação, criada na gestão 1997-2000, foi recentemente transformada em uma Diretoria da Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente. De qualquer forma, a capacidade técnica acumulada é bastante significativa, não apenas em termos dos quadros governamentais, mas também se considerando aqueles que “militam” em organizações não-governamentais como assessorias aos movimentos populares.

Ações Habitacionais e Mecanismos de Gestão Municipais na RMR. 1997-2001

Municípios	Órgãos responsáveis por habitação		Programas/Ações Habitacionais e Instâncias de Financiamento e Execução: Municipal (M), Estadual (E) e Federal (F)						Conselho	Fundo	Mecanismos de Integração	
	Habitação: Objeto da Política	Habitação: Compon. da Política	Programas e Ações Habitacionais	Financ.			Execução					
				M	E	F	M	E				F
Núcleo Central												
Recife	Secretaria Habitação (1997-00) Diretoria Habitação (2001 -)		Urbanização de ZEIS							CDU	PREZEIS	PREZEIS
			Urbanização de Favelas									
			Materiais de Construção (KITS)									
			Núcleos Habitacionais - PAR									
			Núcleos Habitacionais - C.Associativo									
			Núcleos Habitacionais - C.Associativo									
			Reconstrução de habitações									
			Regularização fundiária									
Olinda	Secretaria Políticas Sociais e Habitação		Urbanização de Favelas									
			Materiais de Construção (KITS)									
			Lotes Urbanizados									
			Reconstrução de habitações									
			Núcleos Habitacionais - PAR									
Jaboatão dos Guararapes	Diretoria Habitação	Secretaria Planejamento	Urbanização de Favelas								CEZEIS	
			Materiais de Construção (KITS)									
			Lotes Urbanizados									
			Reconstrução de habitações									
			Núcleos Habitacionais - PAR									

Ações Habitacionais e Mecanismos de Gestão Municipais na RMR. 1997-2001

Municípios	Órgãos responsáveis por habitação		Programas/Ações Habitacionais e Instâncias de Financiamento e Execução: Municipal (M), Estadual (E) e Federal (F)						Conselho	Fundo	Mecanismos de Integração	
	Habitação: Objeto da Política	Habitação: Compon. da Política	Programas e Ações Habitacionais	Financ.			Execução					
				M	E	F	M	E				F
Região Norte												
Paulista	Diretoria Habitação	Secretaria Planejamento	Urbanização de Favelas									
			Materiais de Construção (KITS)									
			Infra-estrutura									
			Regularização fundiária									
			Núcleos Habitacionais - PAR									
			Núcleos Habitacionais- C.Associativo									
Abreu e Lima		Secretaria de Obras e Defesa Civil	Núcleos Habitacionais- C.Associativo									
			Materiais de Construção (KITS)									
			Núcleos Habitacionais PAR									
Igarassu		Secretaria de Ação Social	Materiais de Construção (KITS)									
			Núcleos Habitacionais - PAR									
			Reconstrução de habitações									
			Oferta de lotes									
Itapissuma		Secretaria de Coord. Comunit.	Reconstrução de habitações									
Itamaracá		Secretaria de Infra-estrutura	Reconstrução de habitações									
Araçoiaba		Secretaria Desenv. Infraestrut.	Reconstrução de habitações									

Ações Habitacionais e Mecanismos de Gestão Municipais na RMR. 1997-2001

Municípios	Órgãos responsáveis por habitação		Programas/Ações Habitacionais e Instâncias de Financiamento e Execução: Municipal (M), Estadual (E) e Federal (F)						Conselho	Fundo	Mecanismos de Integração	
	Habitação: Objeto da Política	Habitação: Compon. da Política	Programas e Ações Habitacionais	Financ.			Execução					
				M	E	F	M	E				F
Região Oeste												
Camaragibe		Sec. Planej. e Obras	Núcleos Habitacionais PAR									
			Núcleos Habitacionais - C.Associativo									
			Reconst. de habitações									
			Construção de habitações (risco)									
			Oferta de lotes									
			Regularização fundiária									
São Lourenço da Mata		Sec. Planej. e Ação Social	Reconst. de habitações									
			Núcleos Habitacionais PAR									
			Regularização Fundiária									
Moreno		Sec. Planej. Meio Ambiente	Reconstrução de habitações									
			Melhoria de habit. (PCPR. I)									
			Oferta de lotes									
			Regularização fundiária									
Região Sul												
Cabo de Santo Agostinho	Secretaria Exec. Hab. Urbanística		Reconstrução de habitações									
			Melhoria de habit. (PCPR. I)									
			Núcleos Habitacionais - C.Associativo									
Ipojuca	Secretaria de Infraestr.		Reconst. de habitações									
			Melhoria de habit. (PCPR. I)									

Finalmente, o caso de Belém guarda mais especificidade, já que não se verifica claramente uma ação, no âmbito municipal, na área da habitação de interesse social. As intervenções mais significativas desenvolvidas em Belém referem-se aos investimentos em macrodrenagem dos grandes canais que atravessam a cidade, sendo a moradia um subproduto, no final, de uma política de saneamento. Assim foi com o projeto de drenagem da Bacia do Uma, que contou com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento e que foi desenvolvida sob a responsabilidade do governo do Estado do Pará. Uma intervenção que vem sendo desenvolvida mais recentemente, a drenagem do canal do Tucunduba, já conta com uma participação importante do governo municipal, mas ainda apresenta um desenho semelhante ao da experiência anterior. O problema habitacional, no caso, refere-se à necessidade de reassentamento de famílias ribeirinhas, deslocadas por força das obras. De forma semelhante ao que acontece no Recife, a provisão de novas unidades habitacionais permanece sob a responsabilidade do governo estadual, através da ação da COHAB.

Só a partir de 1998 foi criada a Secretaria Municipal de Habitação, embora houvesse ações na área da habitação em períodos anteriores, fragmentadas em várias secretarias. Sob a responsabilidade da SMH foram desenvolvidos dois projetos de urbanização com provisão de lotes urbanizados, com recursos do programa Habitar-Brasil, e um programa de microcrédito para melhoramentos habitacionais em áreas de favelas, com poucos recursos. As ações no campo fundiário são até o momento coordenadas pela Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (Codem), criada em 1971 para gestão das terras municipais e responsável pelo desenvolvimento de ações de regularização fundiária. Não se verificou qualquer iniciativa de ações habitacionais nos municípios do entorno metropolitano.

De maneira geral, pode-se concluir que Belém, assim como Recife, sofre de uma carência crônica de recursos financeiros para desenvolver ações dotadas de mínima efetividade diante da escala do déficit habitacional metropolitano.

Conclusão

Este texto teve como objetivo realizar um balanço das ações na área da habitação de interesse social em municípios metropolitanos, buscando identificar os limites e possibilidades do processo de descentralização da política habitacional em curso e ressaltando as experiências locais, de caráter alternativo, com maior efetividade.

O resultado da pesquisa empreendida mostra que existe um *gap* significativo em termos de capacidade financeira e institucional entre os municípios de uma mesma metrópole e entre as metrópoles. Nesse sentido, experiências mais significativas e com maior efetividade são encontradas nos municípios-núcleos das metrópoles do Sudeste e do Sul. Enquanto isso, a experiência do Recife, talvez a mais interessante em termos do modelo institucional adotado, que demonstra longevidade, resistindo a várias mudanças de administração, tem como problema central a falta de recursos locais para ganhar maior escala de ação.

A diferença apontada acima ganha relevância quando se comparam os resultados locais com os volumes do déficit e da inadequação habitacional. Entre as metrópoles pesquisadas, apenas o Rio de Janeiro, que contou com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, conseguiu uma atuação importante do ponto de vista da urbanização de favelas. Já Belém e Recife, que apresentam os indicadores relativos mais importantes de déficit e inadequação, são as metrópoles menos dotadas de capacidade financeira para atuar.

Os resultados apontam para uma forte capacidade de inovação nos núcleos metropolitanos e para uma difusão progressiva dos modelos para os municípios periféricos. Essa difusão, no entanto, dependeu basicamente da “migração” dos técnicos, e apenas em um caso, Recife, verificou-se uma atuação institucional clara de difusão através do órgão de planejamento metropolitano (Fidem). Esse fato sugere a potencialidade que poderia se abrir a partir de programas de capacitação e desenvolvimento institucional

que não apenas buscassem difundir modelos e práticas bem-sucedidas mas que buscassem adequar as condições institucionais locais para o desenvolvimento de ações mais efetivas no campo da habitação de interesse social.

Bibliografia

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 10, p. 88-108, 1995.

ANDRADE, Luis Aureliano Gama de; AZEVEDO, Sérgio de. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan/São Paulo: Fapesp, 2000.

AUGUSTIN FILHO; TONOLLIER. **A experiência de Porto Alegre**. In: Seminário “A Valorização da Propriedade Urbana e a Recuperação de Investimentos : iniciativas e dificuldades”. Rio de Janeiro: IBAM/ Lincoln Institute/ IPPUR-UFRJ, 1997.

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de política habitacional (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 22, n. 4, p. 107-120, out./dez. 1988.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BORBA, Sheila Villanova; ALFONSIN, Betânia de Moraes; GONZALES, Sylvia Antunes. **Análise de experiências alternativas de habitação popular nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre**. Relatório de Pesquisa, IPPUR/UFRJ-FINEP, 2004.

CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q. **Municipalização das políticas habitacionais: uma análise da experiência recente (1993-1996)**. Rio de Janeiro: Observatório IPPUR/UFRJ-FASE, 2000.

CARDOSO, Adauto Lucio. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q. (Org). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CARDOSO, Adauto Lucio; COELHO, Will Robson. **Política habitacional nos Municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Relatório de Pesquisa, IPPUR/UFRJ-FINEP, 2004.

DAVIDOVICH, Fany Raquel. Diferenças da espacialidade da metrópole no Brasil: referências para a gestão territorial. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 26. **Anais...**, Caxambu (MG), 2002.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. Relatório de Pesquisa. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional 2000**. Relatório de Pesquisa. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2001.

GODINHO, Maria Helena de Lacerda et alii. **Questão social e política municipal da habitação na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) no início do séc. XXI**. Relatório de Pesquisa, IPPUR/UFRJ-FINEP, 2004.

MOURA, Rosa; KORNIN, Thais. Metropolização e governança urbana: Relações transescalares em oposição a práticas municipalistas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 26. **Anais...**, Caxambu (MG), 2002.

MOURA, Rosa; DELGADO, Paulo; DESCHAMPS, Marley; CARDOSO Nelson Ari. **A realidade das áreas metropolitanas e seus desafios na federação brasileira**: diagnóstico socioeconômico e da estrutura de gestão. Trabalho apresentado no Seminário Internacional “Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federados”, promovido pelo Ministério das Cidades, Câmara dos Deputados e Fórum das Federações. Brasília, 30 e 31 de março de 2004.

PARACAMPO, Maria Vitória; LIMA, José Júlio. **Políticas habitacionais na Região Metropolitana de Belém**. Relatório de Pesquisa IPPUR/UFRJ-FINEP, 2004.

RIBEIRO, L. C. Q. **Questão urbana, desigualdades sociais e políticas públicas**: avaliação do programa nacional de reforma urbana. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ - FASE, 1994.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. **Política habitacional para os excluídos**: o caso da Região Metropolitana do Recife. Relatório de Pesquisa, IPPUR/UFRJ-FINEP, 2004.



Maria Lucia Malard é arquiteta, doutora pela School of Architectural Studies da Universidade de Sheffield, Inglaterra e Professora Titular do Departamento de Projetos da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais. É Líder do Grupo de Pesquisa Estúdio Virtual de Arquitetura – EVA, do CNPq, vinculado ao Departamento de Projetos e ao Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG. É pesquisadora 1D do CNPq e consultora da Capes, CNPq, Finep e Fapemig. É professora da área de Projeto de Arquitetura e Urbanismo na graduação e na pós-graduação. Desenvolve pesquisas em habitação, processo de criação e ensino de Arquitetura e Urbanismo.

E-mail: mmlalard@hotmail.com

Renato César Ferreira de Souza é arquiteto, Professor Assistente do Departamento de Projetos da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, mestre em Arquitetura e Urbanismo pela UFMG e doutorando na Universidade de Sheffield, Inglaterra. É pesquisador do EVA, onde desenvolve pesquisas em habitação, ensino a distância e na utilização de mídias digitais em arquitetura. É professor da área de Projeto na graduação.

E-mail: r.cesar@sheffield.ac.uk

Margarete (Leta) Maria Araújo Silva é arquiteta, mestre em Engenharia Civil pela USP e professora da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, PUC Minas, na área de Planejamento Habitacional. Desenvolve pesquisas em sistemas construtivos racionalizados. É coordenadora do Laboratório de Integração da PUC Minas e consultora na área de assistência técnica à construção habitacional em regime de autogestão. Orienta bolsistas de graduação e TFG.

E-mail: leta.lais@terra.com.br

Alfio Conti é urbanista pela Universidade de Veneza e mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas e da Universidade de Itaúna. É pesquisador do EVA, onde desenvolve pesquisas em Habitação e em Gestão Urbana.

E-mail: aconti@hotmail.com

5.

Jogando e aprendendo a construir

Maria Lucia Malard, Renato César Ferreira de Souza,
Margarete Maria Araújo Silva e Alfio Conti

Introdução

A produção de moradias em sistemas cooperativos – mutirões, construção em gestão comunitária, parcerias entre comunidades organizadas e o setor público, e outros processos similares – vem se desenvolvendo no Brasil desde a extinção do Banco Nacional da Habitação, em meados dos anos 80.

Alfio Conti (1999) faz uma minuciosa revisão da literatura pertinente ao tema e a ela acrescenta um estudo inédito, de sua própria lavra, que é uma avaliação analítica e crítica dos empreendimentos habitacionais populares da cidade de Ipatinga, em Minas Gerais, nos anos 90. Baseando-se em fontes primárias documentais e no método da história oral, Conti analisa as experiências patrocinadas pelos governos municipais de esquerda de Ipatinga, suas dificuldades, suas mazelas e seus expressivos aspectos positivos. Entre os achados de Conti, há questões que são cruciais não só para os estudiosos da arquitetura e urbanismo, mas também para todos aqueles que lidam com a produção de moradias populares. Algumas dessas questões apontam para aspectos positivos que precisam ser potencializados;

outras revelam aspectos negativos que, sem dúvida, devem ser objeto de investigação científica visando ao seu equacionamento. Quando nos propusimos a desenvolver o projeto de pesquisa “Mutirão São Gabriel: tecnologias avançadas de informática para novas formas de autogestão”, a nossa intenção era a de contribuir para o aperfeiçoamento dos sistemas cooperativos, por considerar que as suas vantagens ultrapassavam os seus eventuais aspectos negativos. Assim, destacamos algumas questões que mereciam ser problematizadas e focalizadas em novos estudos, seja para melhor explorar o seu potencial, seja para solucionar os problemas que apresentavam.

Os problemas abordados

As avaliações feitas em assentamentos habitacionais autogeridos cujos projetos são desenvolvidos com algum grau de participação da comunidade revelam que, apesar dos problemas que esses processos ainda enfrentam, eles propiciam às populações de baixa renda moradias melhores do que aquelas originárias de empreendimentos convencionais: os espaços internos e externos são mais generosos, os materiais e componentes são de melhor qualidade, a execução é mais esmerada e a urbanização adjacente mais completa. Os principais problemas identificados nos conjuntos e nas unidades executados por processos autogeridos ainda são oriundos do pequeno grau de participação da comunidade nas decisões de projeto, planejamento e execução dos empreendimentos. Essa participação incipiente decorre de dois fatores básicos. O primeiro é a tutela excessiva do poder público que subsidia o empreendimento e, conseqüentemente, chama a si o controle das decisões. O segundo fator é a falta de conhecimentos formais – técnicos e administrativos – das pessoas beneficiárias, o que inibe e até impede que elas participem efetivamente do processo, pois as deixam impotentes diante dos argumentos supostamente técnicos que lhes são apresentados. Na verdade, a tutela excessiva é exercida exatamente porque as comunidades carentes possuem pequena força de argumentação diante dos elementos técnicos e se encontram em posição política extremamente frágil, por causa do subsídio que recebem. A tutela do poder público geralmente se desdobra em ações autoritárias, enquanto a fragilidade técnica e política da comunidade resul-

ta na subserviência. Autoritarismo e fragilidade social fecham-se, pois, num círculo que precisa ser quebrado. Entre as ações que podem ser desenvolvidas para habilitar as pessoas à tomada de decisões e fomentar suas atitudes participativas, quebrando esse círculo, está a educação. Assim, o processo de projeto e construção de moradias deve se constituir numa oportunidade de aprendizado e de formação para o exercício pleno da cidadania.

Uma outra questão realçada pelas avaliações dos mutirões de Ipatinga e Belo Horizonte foi relativa ao papel da assistência técnica independente, contratada diretamente pela associação comunitária. Observamos que uma assistência técnica bem conduzida é extremamente relevante para o sucesso de um empreendimento habitacional gerido pela própria comunidade. Em razão disso, a ação da assistência técnica precisa ser potencializada, sem onerar o custo de produção das moradias.

Nas avaliações feitas identificamos claramente que ocorre nos mutirões uma grande manipulação de informações técnicas, o que resulta no distanciamento dos mutirantes do centro das decisões. O discurso técnico é sedutor e intimidador ao mesmo tempo. Seduz pelo mistério que encerra: o técnico (ou especialista) é tido como aquele que detém a chave do saber e com ela acessa os compartimentos que as pessoas comuns desconhecem. Um desenho projetivo, por exemplo, é inextrincável para uma dona de casa ou para um lavador de carros que sequer concluíram o primeiro grau. Uma planilha de custos é absolutamente enigmática para ambos. Num mutirão ambos são “consultados” e participam das decisões. Supostamente decidem. Na realidade, ambos se deixam levar pelo discurso dos técnicos e tomam as decisões que lhes são por estes indicadas. Não os contestam porque não conseguem ter pleno entendimento do que está sendo discutido ou avaliado. São vulneráveis, portanto, a qualquer forma de manipulação. Esse problema só pode ser minimizado – e até mesmo eliminado – se a comunidade tiver pleno acesso às informações técnicas e físico-financeiras do empreendimento. Para acessá-las plenamente será preciso “conhecer plenamente”. Aí, então, poder-se-á falar em participação da comunidade nas decisões. Ninguém decide conscientemente sobre aquilo que não conhece plenamente. O papel do técnico é gerar as possíveis alternativas de solução, seja para os problemas téc-

nicos, seja para as questões financeiras e gerenciais. Para decidir sobre as alternativas geradas, a comunidade precisa compreendê-las e avaliá-las com autonomia. Essa é a grande questão a ser resolvida nos empreendimentos autogeridos. Os estudos avaliativos disponíveis – inclusive os que fizemos – não indicam nenhum problema técnico-construtivo, sociológico, político, administrativo ou legal para o qual já não existam soluções conhecidas e experimentadas, seja no nosso meio, seja em contextos semelhantes. Por outro lado, um campo ainda pouco explorado é o da interação entre a comunidade e o empreendimento, como ação de prática democrática e de exercício da cidadania. Um alto grau de interação entre os participantes do empreendimento e a livre circulação das informações parecem ser elementos fundamentais para o melhoramento dos sistemas cooperativos de construção, aí incluídos os mutirões. Os indivíduos envolvidos no processo de criação – arquitetos, engenheiros, técnicos e principalmente os usuários finais – podem, com o apoio da informática, ser chamados a participar de forma mais efetiva no processo de trabalho.

Assim sendo, surgiu 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 poderíamos 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 nossa 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.

Estamos convencidos de que somente a incorporação de novas tecnologias ao processo de autogestão poderá fazer com que este evolua técnica e gerencialmente, sem deixar de ser um processo participativo. Sob o

ponto de vista técnico, a construção em regime de autogestão é uma construção como outra qualquer. Implica os mesmos procedimentos operacionais requeridos pelas demais formas de construção. Para gerar produtos de boa qualidade tecnológica, arquitetural, urbanística e ambiental, o mutirão tem que se organizar técnica e gerencialmente, como qualquer outro modo de produção que possua esses mesmos objetivos. Num mutirão, a execução de uma parede de alvenaria deve obedecer a procedimentos normalizados, independentemente se o executante é ou não um profissional do ramo, pois ela precisa ser uma boa parede. Uma casa depois de concluída é uma edificação como outra qualquer.

A diferença entre o sistema cooperativo de construção e a construção empresarial reside no envolvimento dos recursos humanos e no tipo de gerenciamento desses recursos. Na construção empresarial os recursos humanos são especialistas, salvo naquelas atividades em que a mão-de-obra não qualificada pode ser utilizada (como é o caso do carregamento de materiais, que envolve apenas serventes). Por outro lado, os recursos humanos disponíveis para os empreendimentos em mutirão são muito heterogêneos e variam caso a caso. E cada caso será peculiar. Entretanto, o envolvimento das pessoas com o ato de construir suas casas é sempre muito grande e isso faz a diferença qualitativa entre os sistemas cooperativos e a terceirização total.

A situação de estabelecer uma moradia

Construir uma casa é um fato muito especial na vida das pessoas. O universo simbólico que envolve esse evento tem sido o foco de muitos estudos e pesquisas em diversas áreas do conhecimento.

Bachelard (1969), no seu seminal trabalho *Poética do Espaço*, descreve a casa como sendo o “lugar da felicidade” que o homem defende contra as forças adversas, o espaço que mais amamos. Para ele, a função primeira de uma moradia é abrigar o devaneio, proteger o sonhador e permitir que se sonhe em paz. A casa, continua, é o nosso “cantinho”, onde criamos a nossa ordem, em contraposição ao caos exterior; é o nosso elemento de estabilidade, sem o qual nos sentimos inseguros e desvalidos.

Por isso a casa possui um grande poder de integração de pensamentos, memórias e sonhos da humanidade. O objeto que chamamos casa é, antes de tudo, o mediador da nossa experiência no mundo. Por essa razão, construir uma casa se constitui num momento de envolvimento total, em que se mobilizam todas as energias para a consecução de um objetivo. O significado de “construir” nesse contexto não é apenas o de edificar, mas o de tornar viável, realizar, obter, alcançar.

A ampliação do sentido de construir é o que possibilita a compreensão da importância de uma participação intensa do futuro morador no processo de “assentar uma moradia”. A pessoa que tem recursos próprios ou crédito suficiente para adquirir um imóvel no mercado imobiliário empreende o processo de “construção” de sua moradia com total participação, envolvimento e autonomia, limitada apenas pelos recursos que lhe estão disponíveis e pelas ofertas existentes. Quanto maiores os recursos, maior será a liberdade de escolha. Assim, escolhe o bairro de sua preferência, o tipo de moradia, seus aspectos exteriores e interiores, suas condições de acessibilidade e conforto ambiental, e assim por diante. Não raro a pessoa introduz modificações no imóvel, adaptando-o ao seu gosto e ao seu estilo de vida. Quando opta por edificar um novo imóvel, maior ainda é sua participação e liberdade de escolha: escolhe o terreno, o arquiteto, o projeto, os acabamentos e tudo o mais que o “momento de construir” lhe propicia. Em resumo, quem tem recursos próprios exerce plenamente sua condição existencial de “morador” e o direito básico de construir o seu “lugar de felicidade”. Tudo isso porque participa de todas as etapas de decisão do processo de construir sua moradia. Cada escolha feita nesse processo – seja ao adquirir um imóvel pronto ou ao edificar um novo imóvel – é investida de grande carga simbólica, revelando aspirações, desejos e visões de mundo dos atores nele intervenientes. É, também, um aprendizado e um crescimento pessoal, pois tomar decisões sobre coisas fundamentais – como é o caso de estabelecer uma moradia permanente – significa comprometimento, envolvimento e aderência.

O mesmo não ocorre com os que não possuem recursos próprios. Estes, quando têm acesso à casa própria, não escolhem praticamente nada e,

muitas vezes, ainda têm que arcar com os custos de reparação dos erros técnicos e políticos que são cometidos nas moradias que lhes são destinadas. Dessa forma, ficam privados da oportunidade de estabelecer compromimentos e relações de aderência, o que leva à alienação.

A partir do raciocínio até aqui desenvolvido podemos concluir que:

a) a participação das pessoas só é efetiva nas situações em que elas tomam decisões fundamentais. Para se habilitarem à tomada de decisões, é preciso que elas obtenham e compreendam todas as informações sobre a situação;

b) a carga simbólica inerente à situação de estabelecer uma moradia mobiliza as pessoas e, quando elas realmente participam, se envolvem e se comprometem com a situação; e

c) o envolvimento e a aderência propiciados pela situação de estabelecer participativamente uma moradia são condições extremamente favoráveis ao desenvolvimento do ensino/aprendizagem.

O videogame: diversão e aprendizagem

Como mencionamos anteriormente, as pesquisas feitas em mutirões autogeridos indicaram a necessidade de se desenvolverem ações para incrementar a participação dos moradores nos processos decisórios e potencializar a atuação da assistência técnica. Para alinhar todos os fatores aí intervenientes, construímos uma hipótese ousada: a incorporação de tecnologias de ponta do campo da informática potencializando a sedução do videogame, associada a uma abordagem didático-pedagógica construtivista, poderia contribuir para o ensino/aprendizado dos moradores, visando ao incremento de sua participação efetiva no processo, com todas as conseqüências positivas daí advindas.

Foi nesse momento que surgiu a idéia dos jogos. Seria uma estratégia para transformar o ensino/aprendizado numa espécie de brincadeira, usando para isso os jogos eletrônicos e todo o seu potencial de sedução. Gadamer (1996) alerta que, para quem joga, o jogo não é uma coisa séria e é por isso que se joga. A seriedade do jogo está exatamente no fato de ser levado a

sério como jogo e não como coisa séria. O jogo tem uma essência própria, independentemente da consciência daqueles que jogam. Os jogadores não são os sujeitos do jogo; mas através dos jogadores é o jogo em si que se faz representar. Vem daí o seu poder de sedução e sua força para fixar conteúdos de aprendizagem.

O Jogo do Canteiro

O Jogo do Canteiro trata dos aspectos organizacionais de um canteiro de obras, independentemente da modalidade do empreendimento – se autogestionário ou terceirizado – mas relativo ao seu porte e perfil tecnológico. O objetivo do jogo é permitir a discussão de diversos fatores importantes na montagem e organização de um canteiro convencional, utilizando a estratégia do videogame para fixar e discutir esses conteúdos. Os elementos estruturantes do Jogo do Canteiro foram concebidos com referência a um canteiro de obras para o empreendimento habitacional popular de médio porte e que se utiliza predominantemente de tecnologias convencionais de construção, nas quais os elementos portantes e de vedação são moldados *in loco*. Segundo os técnicos que já atuaram em assistência técnica a mutirões, um dos principais problemas encontrados na organização dos canteiros é o de conscientizar o pessoal sobre a necessidade de se manter um canteiro organizado e limpo. Isso certamente é devido ao fato de que a atividade de construção convencional é, em si, geradora de poeira e rejeitos, dando a impressão de que desorganização e sujeira são aspectos inerentes a ela. Em razão disso decidiu-se que a mensagem educacional básica do Jogo do Canteiro seria a de que um canteiro de obras deve ser bem planejado, dotado de toda a infra-estrutura de apoio ao trabalho, à guarda e à distribuição de materiais e ferramentas; deve ser mantido limpo e organizado para possibilitar um bom desenvolvimento da produção.

124

Para que a aprendizagem desses conteúdos fosse mais eficaz, o jogo seria primeiramente jogado e, em seguida, seriam conduzidas discussões a respeito dos elementos de organização do canteiro de obras. Seriam, então, avaliados os conteúdos e mensagens apresentados, e corrigidas as eventuais distorções de

informações. Assim sendo, um grupo de mutirantes joga livremente o jogo e, em seguida, um técnico (da assistência técnica) procede a uma avaliação. Nas instruções sobre o jogo é apresentado um pequeno roteiro que poderá conduzir as discussões com os mutirantes para efeito de avaliação. Mesmo que o mutirante não se interesse por essas discussões, ainda assim terá fixado determinados conteúdos gerais que o divertimento veicula, permitindo que futuramente compreenda com mais facilidade os assuntos a eles relacionados.

João Expedito organiza o canteiro de obras

Para atingir o objetivo educacional do jogo, foi elaborada uma história cujos personagens fossem mutirantes. João Expedito é um rapaz que deseja construir sua casa e se junta a um grupo de mutirantes, no âmbito de uma associação de pessoas sem casa. Zé Palpite é um desocupado que fica circulando no canteiro e tentando atrapalhar as tarefas de João Expedito. O jogo pressupõe que o jogador vai tomar partido do João Expedito, tentando protegê-lo das ações do Zé Palpite.

Inicialmente, há uma introdução ao jogo para contextualizar a história e apresentar os protagonistas. Nessa introdução, João Expedito procura a técnica Teresa (Tetê) e pergunta a ela o que é necessário para se iniciar o mutirão. Tetê explica que, entre outras coisas, é necessário construir algumas instalações provisórias chamadas “canteiro de obras” no local onde serão implantadas as casas. Em seguida, Tetê observa que a preparação do canteiro requer quatro locais básicos, quais sejam: local para o armazenamento de ferramentas; local para armazenamento de materiais; escritório de administração; e refeitório. Acrescenta que serão necessárias instalações elétricas e hidráulico-sanitárias (de água e esgoto), bem como a drenagem da água pluvial que cairá sobre o terreno, para evitar possíveis alagamentos.

Com essas informações o jogador assume o papel do João Expedito e vai para um canteiro onde estão outros mutirantes, entre eles o Zé Palpite. As tarefas de João Expedito são: apanhar objetos que estão jogados pelo canteiro e colocá-los nos seus devidos lugares; e ligar o registro d’água e consertar um poste para o fornecimento de energia. Entretanto, enquanto João Expedito

tenta arrumar o canteiro, Zé Palpite anda de um lado para o outro retirando as coisas do lugar e desarrumando-as novamente. A cada objeto colocado no lugar por João Expedito, o jogador recebe um ponto e o jogo termina quando se chegar a 10 pontos. Há dez níveis de dificuldade. Neles, cada elemento subtraído por Zé Palpite corresponde à perda de 1 ponto. A cada nível de dificuldade, mais rapidamente o Zé Palpite retira os objetos e os pontos.

Os objetos escolhidos para aparecerem no videogame são aqueles de fácil identificação por parte de pessoas que têm pouca familiaridade com processos construtivos: uma boca-de-lobo, para perfuração manual do terreno, um saco de cimento, papéis do escritório, um prato para comer e uma caixa de ferramentas. Esses objetos, depois de guardados pelo João Expedito, reaparecem no chão do canteiro quando o Zé Palpite passa ao fundo; nesse caso, João Expedito deverá recolocá-los nos lugares apropriados para que o jogador faça pontos. A boca-de-lobo deverá ser colocada no depósito de ferramentas; o saco de cimento, no depósito de materiais; os papéis, no escritório; e o prato deverá ser colocado sobre a mesa, no refeitório. João Expedito deverá, ainda, ligar o registro d'água e consertar a luz de um poste, mas precisará, antes, escutar a reclamação de um mutirante que está próximo ao banheiro e apanhar a caixa de ferramentas para o conserto de uma ligação improvisada (uma gambiarra).

Breve descrição técnica do jogo

O jogo foi tecnicamente concebido para ser executado em uma configuração bem básica e acessível a telecentros comunitários e escolas públicas. Assim sendo, exige a configuração mínima de um computador igual ou superior a um K6 II 300 megahertz, 8 Mbytes de RAM, placa de vídeo com 8 Mbytes e kit multimídia. O jogo foi elaborado em Shockwave Flash Macromedia e pode ser jogado no *browser* (navegador Internet Explorer, Netscape e outros) *on-line*, ou poderá ser feito o *download* do arquivo para posteriormente ser jogado. O tamanho do *videogame* é de 1,2 Kbytes, e sua transmissão via internet gasta, na velocidade de 46 Kbps, de 5 a 6 minutos. O videogame

poderá ser jogado sem o *browser* e *off-line*, após seu *download*, utilizando-se o *player stand-alone* do Shockwave Flash Macromedia.

O Jogo do Canteiro solicita que o jogador utilize o mouse na introdução e o teclado no desenvolvimento. O único elemento que é acionado pelo jogador é o João Expedito, através das teclas de setas do teclado, que movimentam o personagem para que ele execute as respectivas tarefas. Para movê-lo para a direita, a seta direita; para movê-lo para a esquerda, a seta esquerda; e para fazer com que o personagem pule, a seta para cima.

A fonte original do jogo permite a troca dos seguintes componentes visuais sem alteração da programação em *ActionScript*, adaptando-os facilmente ao tipo de mutirão em que for aplicado: troca dos tipos de objetos e sua posição, troca do cenário (fundos e construções provisórias).

Nos diversos testes que realizamos foram identificados alguns *bugs*, quais sejam: por vezes, no desenvolvimento do jogo, o personagem João Expedito consegue carregar simultaneamente o saco de cimento e a boca-de-lobo (o que não ocorre todo o tempo); e, dependendo do processador do computador (se mais lento ou mais rápido), o personagem poderá flutuar (o que facilita o *game*) e retardar a passagem do Zé Palpite ao fundo. Nenhum desses *bugs*, contudo, interfere no desenvolvimento do jogo. A relação com um processador mais rápido permite que o personagem Zé Palpite passe mais vezes, por se tratar de uma função randômica que ativa sua passagem aleatória.

Passo a passo para ganhar

O arquivo do jogo é acompanhado por instruções do tipo “passo a passo”, de modo a permitir que os instrutores se habilitem nas regras e nas melhores seqüências que levam à pontuação do jogador e, conseqüentemente, à marcação dos 10 pontos para completar a organização do canteiro. Ao marcar o décimo ponto, o jogador é saudado e incentivado a jogar novamente para melhorar o seu tempo. O objetivo é que cada jogador, ao competir para melhorar o seu desempenho, fixe as principais mensagens.

Sugestões de discussões após a aplicação

A concepção dos jogos levou em consideração a possibilidade de erros na figuração ou representação da realidade na quais as ações se desenrolam. Assim, antes de iniciarmos o *storyboard* dos jogos sobre os processos construtivos, já estávamos conscientes de que iríamos incorrer em erros de figuração ou de representação, em benefício da veiculação das mensagens principais. Foram antecipadas as ocorrências a seguir.

Generalização – foi necessário criar um critério para que se pudesse fazer a generalização de imagens, técnicas e procedimentos, visando a manter a atenção do jogador e a rapidez das ações.

Seleção – foi necessário criar um critério de seleção das informações que compõem os jogos, priorizando, no contexto, as seqüências que fossem apreendidas com coerência e correção técnicas.

Distorção – as distorções de imagens e informações não deveriam interferir na comunicação das informações. Elas foram estudadas e planejadas para serem desenhadas em função de sua capacidade expressiva.

Diante disso, para completar o processo de aprendizagem, aconselhamos um roteiro de discussão com os jogadores logo após a aplicação do jogo. Sugerimos que se levantem as questões que se seguem.

a) Explicar que João Expedito é uma figura de ficção, que pode exercer muitas atividades simultâneas no jogo e, ainda por cima, dar cambalhotas, saltos mortais e flutuar. Na realidade do canteiro, só é possível o desempenho de uma atividade a cada vez, pois as pessoas comuns não são capazes de executar aquelas piruetas.

b) Fazer notar que na maioria dos canteiros prevalece a população masculina (e por isso os personagens do jogo são todos homens), mas que as mulheres têm uma grande participação nos processos autogestionários, fazendo serviços de assentamentos de tijolos, instalações hidráulico-sanitárias e outras tarefas usualmente desempenhadas pelos homens.

c) Fazer notar que os personagens não usam capacetes, o que, para um canteiro real, como equipamento de segurança, é indispensável, ficando um depósito de capacetes logo à entrada do canteiro. No jogo, somente a Tetê usa capacete, pois aparece somente na apresentação, estando fora da ação ficcional.

d) Fazer notar que há vazios entre as construções provisórias, indicando ali o espaço para a construção das casas.

e) Fazer notar que não aparecem os drenos de água pluvial sobre o terreno, mas que esses são importantes para não ocorrer o alagamento com águas de chuva, como recomendou a Tetê.

f) Fazer notar que as animações somente mostram aspectos essenciais de cada etapa, explicando detalhadamente o que foi omitido ou o que pode ser interessante para o mutirão em questão.

Enfim, o roteiro complementar poderá ser elaborado exatamente a partir dos erros necessários à confecção do jogo, inferindo características peculiares de cada local e de cada comunidade.

Screenshots do Jogo do Canteiro

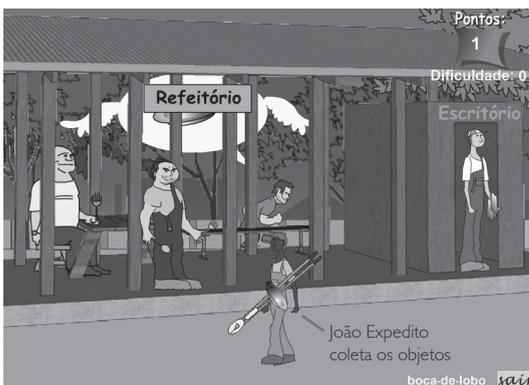


Figura 1: Refeitório e Escritório

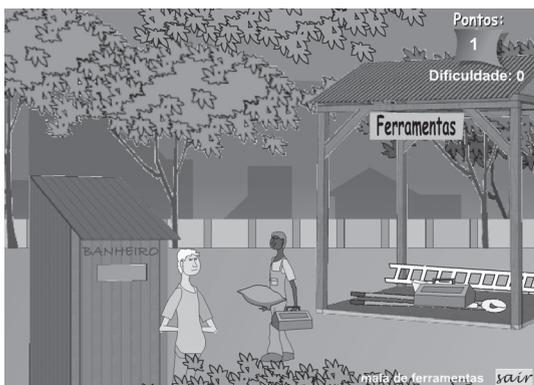


Figura 2: Banheiro e Ferramentas



Figura 3: Padrão de luz

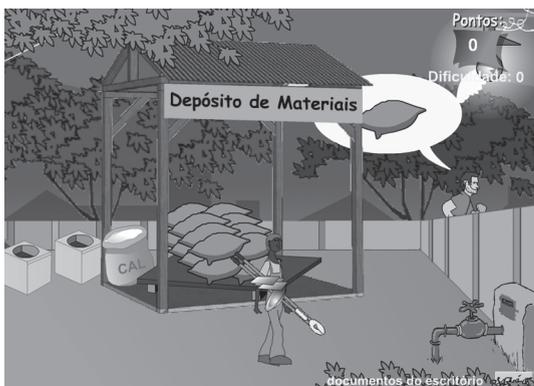


Figura 4: Depósito de materiais e padrão de água

O Jogo da Marcação

Após o Jogo do Canteiro vem o Jogo da Marcação, que trata da técnica elementar de transferir as medidas das plantas para o terreno. Seu objetivo é levar à assimilação dos conteúdos mais relevantes desse processo, preparando os mutirantes para as instruções normativas e atividades práticas de marcação de obra. No jogo são introduzidos os equipamentos e ferramentas essenciais ao processo de marcação. A mensagem fundamental é sobre a importância do prumo, do nível e do esquadro.

Marcando a obra

O Jogo da Marcação é uma continuidade do Jogo do Canteiro. No segundo jogo os mesmos personagens apresentam situações críticas e o jogador toma decisões. Zé Expedito indaga à técnica Tetê sobre o que deve ser feito para transferir as medidas para o terreno. Tetê explica através de animações, e Zé Expedito retorna para o canteiro, onde vai proceder exatamente como a Tetê explicou. As seqüências são mostradas em botões na parte inferior da tela, bastando o jogador clicar sobre elas. Entretanto, dependendo das situações, Zé Palpite pode atrapalhar os procedimentos, mesmo quando ele se propõe a ajudar. Não há pontos nesse jogo. Apenas uma soma do tempo total gasto pelo jogador é apresentada ao final das etapas. Se o jogador quiser, pode tentar repetir os procedimentos mais rapidamente, tendo ou não sorte de ser ajudado pelo personagem Zé Palpite. A estrutura do jogo foi inicialmente desenhada para competir relativamente ao menor tempo possível e depois modificada para focar mais claramente o processo e os equipamentos. As mensagens que precisam ser assimiladas no Jogo da Marcação são relativas à importância do esquadro, do prumo e do nível no processo de construção.

O Jogo da Fundação

O terceiro jogo denomina-se Jogo da Fundação e é uma continuidade dos jogos anteriores. Trata-se de veicular princípios gerais sobre a execução de uma fundação não armada, em concreto ciclópico.

Nesse jogo, Tetê, a técnica, expõe em linhas gerais os procedimentos e equipamentos para se construir uma fundação de concreto ciclópico, que é muito usual em moradias populares. Após a descrição das etapas feitas por Tetê, Zé Palpite – o personagem que nos jogos anteriores é apresentado como aquele que atrapalha as atividades – aproxima-se e indaga à Tetê se ela poderia repetir as instruções de como fazer as fundações. É então que Tetê propõe o jogo, apresentando narrativas que devem ser seqüenciadas pelo jogador em duas etapas de avaliação: primeiramente ele decide qual será a próxima etapa de execução da fundação. Quando ele acerta, ganha 10 pontos. Quando erra, perde 10 pontos (o jogo pode, por isso, terminar com pontos negativos). Uma vez escolhida a etapa certa, as animações mostram como foi executada cada etapa e, ao final dessas animações, o jogador avaliará se elas foram certas ou erradas. Quando o jogador erra ou acerta, Tetê aparece e explica o porquê. O jogo termina quando todas as etapas e as variações sobre elas são apresentadas, e um pequeno comentário é feito, dependendo da pontuação do jogador.

Conclusão

Como pode ser observado, foram adotadas estratégias diferentes na elaboração dos três jogos. A primeira, a do Jogo do Canteiro, desafia o jogador a executar corretamente as tarefas, para ganhar pontos. Se ele se dispersa com as piruetas do João Expedito, Zé Palpite tira os objetos do lugar, desarrumando o canteiro e fazendo com que o jogador perca pontos. Essa estratégia é para que o jogador se concentre nas tarefas que está fazendo e as faça corretamente. No Jogo da Marcação, a destreza em executar as tarefas é que confere pontuação: quanto mais rápido o jogador desenvolve as atividades, mais pontos ganha. Para isso ele não pode errar. O intuito é fazer com que os conhecimentos sejam assimilados pela crítica do erro cometido. O Jogo da Fundação é mais parecido com um tutorial, embora mantenha a lógica aleatória dos movimentos do jogador. Nesse jogo o Zé Palpite resolve

aderir ao mutirão, cooperando com os demais personagens. Tetê assume um papel mais ativo durante a trama, marcando sua presença no canteiro como a pessoa que vai avaliar o certo e o errado.

A opção por desenvolver três tipos distintos de jogo foi para possibilitar uma análise comparativa entre diferentes estratégias, de modo a eleger a que se revelasse mais efetiva no processo de ensino/aprendizado de um canteiro de obras. Os jogos foram testados em laboratório, com pessoas de perfil similar ao dos membros da Associação dos Sem-Casa, com quem trabalhamos na fase de desenvolvimento do projeto. Entretanto, o fato de não ser uma situação real de construção em autogestão não nos permite concluir sobre a efetividade desse ou daquele jogo. O que podemos afirmar é que os três jogos foram facilmente assimilados pelos jogadores, que se mostraram totalmente envolvidos com as situações apresentadas, o que é um bom indício de que o videogame pode ser um instrumento didático bastante adequado para a formação de adultos. A próxima etapa será a de testar essa ferramenta numa construção em autogestão.

Bibliografia

ABIKO, A. Política habitacional e mutirão. In: **Mutirão Habitacional: Curso de Formação em Mutirão**, Escola Politécnica da USP, Politécnico di Torino, União Européia, São Paulo, 1992. v. 1, p. 8-9.

BACHELARD, G. **Poetics of space**. Boston, Mass: Beacon Press, 1969.

BATTY, M. The computable city. In: CONFERENCE ON COMPUTERS IN URBAN PLANNING AND URBAN MANAGEMENT. **Proceedings...**, Melbourne, 1995.

BONDUKI, N. Do Mutirão à autogestão na produção da moradia: qualidade e produtividade a baixo custo. In: **Mutirão Habitacional: Curso de Formação em Mutirão**, Escola Politécnica da USP, Politécnico di Torino, União Européia, São Paulo, 1992. v. 1.

BONDUKI, N. **Habitação e autogestão**: construindo territórios de utopia. Rio de Janeiro: Fase, 1992.

CASTELLS, M. **The informational city**. Oxford: Blackwells, 1989.

CONTI, A. **A experiência da autogestão em Ipatinga**: uma busca pelo conceito. 1999. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1999. (Orientadores: Jupira Gomes de Mendonça e Maria Lúcia Malard).

COOPER, James L.; ROBINSON, Pamela; MCKINNEY, Molly. Cooperative learning in the classroom. In: HALPEM, Diane et al. (Eds.). **Changing college classrooms**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994.

GADAMER, H. G. **Warheit und Methode**. Paris: Éditions du Seuil, 1996. (Tradução do francês de Vérité et Méthode, 1960).

JACOBI, P. R. Autoconstrução, mitos e contradições. **Revista Espaço e Debates**, ano I, n. 3, p. 33, set. 1981.

MACMILLAN, W. D. GIS Games: serious toys for city modelling. In: LONGLEY, L.; BATTY, M. (Eds.). **Spatial modelling and GIS**. Londres: Longmans, 1995.

MALARD, M. L.; CONTI, A.; CAMPOMORI, M. J. L.; SOUZA, R. C. F. Avaliação pós-ocupação, participação de usuários e melhoria de qualidade de projetos habitacionais: uma abordagem fenomenológica. In: **Inser-**

ção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) de Habitação de Interesse Social, Rio de Janeiro: Ed. da Finep, 2002. v.1, p. 243-267.

MALARD, M. L.; CONTI, A.; RAMOS, F. M. G.; PALHARES, S. R.; CAMPOMORI, M. J. L.; SOUZA, R. C. F. Narandiba, a morada do sonho. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, Belo Horizonte, v. 9, n. 10, p. 35-50, 2002.

MALARD, M. L.; RHODES, P.; ROBERTS, S. E. O processo de projeto e o computador: realidades que interagem virtualmente. **Graf & Tec**, Florianópolis: Ed. da UFSC, v. 1, n. 1, p. 25-37, 1997.

MALDONADO, T. **Critica della ragioni informatica**. Milão: Feltrinelli, 1998.

MARICATO, E. **Produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa e Ômega, 1982.

MITCHELL, W. J. **La città de bits**. Milão: Electa, 1997.

TURNER, J. F. C. **Freedom to build**. New York: Macmillan, 1972.





COLETÂNEA HABITARE

136

6.

6.

Projetos HABITARE/FINEP, equipes e currículos dos participantes

6.1 Editores

A **dauto Lucio Cardoso** é arquiteto pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, em 1974. Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo - USP, em 1997. Professor adjunto e pesquisador do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ. Coordenou e participou de várias pesquisas, destacando-se: A municipalização das políticas habitacionais; Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano: o caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro; Cidade, Moradia e Meio Ambiente: uma análise crítica da Agenda 21 e da Agenda Habitat; Problemas ambientais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, dentre outras. É pesquisador do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal da UFRJ. Autor e organizador de vários livros, dentre eles “Dualização e reestruturação urbana: o caso do Rio de Janeiro”.

E-mail: cardoso@ippur.ufrj.br

A **lex Kenya Abiko** é engenheiro civil, professor titular de Gestão Habitacional e Urbana da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo e atual chefe do Departamento de Engenharia de

Construção Civil da mesma universidade. Coordena o Grupo de Pesquisa em Engenharia e Planejamento Urbano desse Departamento.

E.mail: alex.abiko@poli.usp.br

6.2 Procedimentos de gestão de mutirão habitacional para população de baixa renda - GMUTIRÃO

Coordenação geral

Prof. Dr. Alex Kenya Abiko

Instituições executoras e equipe

PCC-USP – Departamento de Engenharia de Construção Civil da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo

Av. Prof. Almeida Prado, trav. 2, nº 83

05508-900 – São Paulo – SP

Tel.: 11 3818-5449 / Fax: 11 3818-5715

Prof. Dr. Alex Kenya Abiko - coordenador geral do Projeto

Leandro de Oliveira Coelho (M.Sc.) - pesquisador pleno

Fernando Rodrigues Romero - estagiário de graduação

DEG-UFRJ - Departamento de Expressão Gráfica da Escola de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof^a. Dr^a. Angela Maria Gabriella Rossi - coordenadora no Rio de Janeiro

Peter José Schweizer (D.Sc.) - pesquisador sênior

138 Carla Denise Marin do Nascimento - bolsista de graduação

João Nicolau Rucos - bolsista de graduação

CETEPS-UFMG - Centro de Experimentação, Treinamento e Prestação de Serviços da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Ricardo Orlandi França (M.Sc.) - coordenador em Minas Gerais

Renata Alves Siqueira - bolsista de graduação

MEAU-UFBA - Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana da Escola Poli-

técnica da Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Marcos Jorge Almeida Santana - coordenador na Bahia

Clarissa Carvalho- bolsista de graduação

UNV - United Nations Volunteers Programme

Dr. Edmundo Werna

Currículos

Alex Kenya Abiko (ver currículo na página 137)

Leandro de Oliveira Coelho é engenheiro civil e mestre em planejamento urbano pela Escola Politécnica da USP. Atua como assessor técnico em programas de moradia para baixa renda, projetos comunitários e ambientais na Região Metropolitana de São Paulo.

E.mail: leandro.coelho@poli.usp.br

Angela Maria Gabriella Rossi é arquiteta e urbanista pela Universidade Gama Filho, no Rio de Janeiro, e mestre em Arquitetura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ. Doutora em Engenharia de Produção, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, em 1999. Atua como docente na UFRJ, desde 1993, no Departamento de Expressão Gráfica e no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Organizadora do livro 'Ambiente Construído: Reflexões sobre o Desenvolvimento Urbano Sustentável' publicado pela Editora 7 Letras, em 2003. É líder do grupo de pesquisa da UFRJ: Assentamentos Humanos, Planejamento, Projeto e Sustentabilidade e pesquisadora do Grupo: Projeto e Qualidade do Lugar.

Email: gabri.rossi@terra.com.br

Ricardo Orlandi França é graduado em arquitetura pela Universidade Federal de Minas Gerais, e em psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, PUC Minas. É mestre em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, em 1997. Atua como arquiteto, docente e pesquisador na Escola de Arquitetura, Departamento de Tecnologia de Arquitetura e Urbanismo da UFMG.

E.mail: riofra@dedalus.lcc.ufmg.br

Marcos Jorge Almeida Santana é engenheiro civil pela Universidade Federal da Bahia. Mestre em Arquitetura pela Universidade de São Paulo - USP, São Carlos, e doutor em Engenharia Civil pela Universidade de São Paulo, USP. Atuou de 1975 a 1998 como docente do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental Urbana da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia. Atualmente é docente da Escola de Engenharia da Universidade Católica do Salvador.

E-mail: marjoras@ucsal.br

Edmundo Werna é arquiteto e urbanista, com mestrado em estudos sobre o desenvolvimento e doutoramento em desenvolvimento urbano. Atuou como pesquisador e consultor em urbanismo em diversos países em desenvolvimento. Atualmente coordena o programa de ação na indústria da construção na Organização Internacional do Trabalho, ONU.

6.3 Procedimentos inovadores de gestão da produção habitacional para população de baixa renda - Rede de Pesquisa PROGEST

(artigo: O mutirão autogerido como procedimento inovador na produção da moradia para os pobres: uma abordagem crítica)

Coordenação geral

João Marcos de Almeida Lopes – Arquiteto e Prof. Ms. CAU-EESC/USP

Cibele Saliba Rizek – Socióloga e Prof^a. Dr^a. CAU-EESC/USP

Entidade responsável pela execução

USINA – Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado – Organização não-governamental – São Paulo

Entidade co-executora

CENEDIC – Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania – FFLCH-USP
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – FFLCH
Universidade São Paulo – USP

Entidades parceiras

· CASA do Movimento Popular

Organização não-governamental – Belo Horizonte/MG

- CDPDH - Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos - Arquidiocese de Fortaleza/CE

Agentes da rede

- Laboratório de Estudos Urbanos e Cultura – Mestrado Acadêmico em Geografia
Universidade Estadual do Ceará – UECE
- Núcleo de Apoio à Pesquisa: Produção e Linguagem do Ambiente Construído – NAP-PLAC
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU
Universidade São Paulo – USP
- Departamento de Arquitetura e Urbanismo - Escola de Engenharia de São Carlos – EESC
Universidade São Paulo – USP

Equipe Técnica

Pesquisadores da Rede

Maria Angélica Prados – Socióloga e técnica da CASA do Movimento Popular – Belo Horizonte

Eliana Costa Guerra – Doutora em Urbanisme et Aménagement pelo Instituto Francês de Urbanismo – Universidade de Paris 8 e pesquisadora no Laboratório de Estudos Urbanos e Cultura da Universidade Estadual do Ceará – UECE

Joana da Silva Barros – Arquiteta e Mestre em Sociologia pela FFLCH-USP

Pesquisadores orientadores

Jorge Hajime Oseki – Arquiteto, Prof. Livre Docente FAUUSP e coordenador do NAP-PLAC

Khaled Ghoubar – Arquiteto, Prof. Livre Docente FAUUSP e pesquisador do NAP-PLAC

José Tavares Correia de Lira – Arquiteto, Prof. Dr. FAUUSP e pesquisador do Laboratório de Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo - LABFAU

Pesquisadores bolsistas

Ana Cláudia Veiga de Castro – Arquiteta e mestranda FAU-USP

Thaís Troncón Rosa – Arquiteta e mestranda no IFCH-UNICAMP

Tais Jamra Tsukumo – Arquiteta e técnica da USINA

Edson Miagusko – Sociólogo, doutorando em Sociologia pela FFLCH-USP e professor da Faculdade de Ciências Sociais da Uni'Santanna – São Paulo
Marta de Aguiar Bergamin – Socióloga e doutoranda EESC-USP
Maristela Siolari – Arquiteta e doutoranda EESC-USP

Currículo

João Marcos de Almeida Lopes é arquiteto pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade São Paulo, FAUUSP (1982). Mestre em Tecnologia do Ambiente Construído pelo Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade São Paulo, EESC-USP (1999) e doutorando em Filosofia e Metodologia das Ciências pelo Programa de Pós-graduação do Departamento de Filosofia da Universidade Federal de São Carlos, UFSCar. Professor assistente no Curso de Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo. Arquiteto e coordenador geral da USINA – Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado pelo período de 1990 a 2004.

E.mail: jmalopes@sc.usp.br

Cibele Saliba Rizek é doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo, professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da EESC- USP. Também é pesquisadora do Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania da FFLCH da USP, onde coordenou várias investigações e projetos de pesquisa. É pesquisadora do CNPq, nas modalidades Bolsa Produtividade e membro do convênio CNPq- Institut de Recherche pour Le Développement, coordenado pelos doutores Vera da Silva Telles e Robert Cabanes, tendo realizado várias missões de pesquisa em Paris.

E.mail: cibelesr@uol.com.br

6.4 Observatório de políticas urbanas e gestão municipal: rede nacional de avaliação e disseminação de experiências alternativas em habitação popular

(artigo: Gestão da política habitacional em municípios metropolitanos: uma avaliação)

Coordenação geral

Rainer Randolph

Adauto Lucio Cardoso

Instituições executoras

UFRJ/IPPUR/FASE/PUC-SP/FAU-USP/PUC-MG/CEURB-MG/FEE-NERU/
ACESSO/LABORS/UFPE/UFPA/FUJB

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional –

Av. Brigadeiro Trompowski, s/nº - sala 543 – Cidade Universitária UFRJ

Ilha do Fundão

21941-590 – Rio de Janeiro – RJ

Tel.: 21 598-1932/ 598-1950

Fax: 21 598-1923

E-mail: ippur@ippur.ufrj.br

Currículos

Rainer Randolph é físico pela Universität Göttingen, Alemanha. Mestre em Física pela Universität Munchen (Ludwig-Maximilians), Alemanha. Doutor em Ciências Econômicas e Sociais pela Universidade de Erlangen, Alemanha. Professor convidado pela Universidade Federal Fluminense (UFF), e professor adjunto do Instituto de Pesquisa Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Suas áreas de interesse são: organização do território; redes territoriais, estratégicas e sociais; Estado e sociedade civil e as novas formas de planejamento.

E-mail: rainer@ippur.ufrj.br e randolph@uol.com.br

Adauto Lucio Cardoso (ver currículo na página 137)

143

6.5 Mutirão São Gabriel: Tecnologias Avançadas de Informática para Novas Formas de Autogestão – MSG

(artigo: Jogando e aprendendo a construir)

Coordenação geral

Maria Lucia Malard – Prof. Dra. EAUFMG

Instituições executoras

UFMG/EAU/PUC/URBEL/ASCA (MG)/FUNDEP

Escola de Arquitetura da UFMG

Rua Paraíba, 697

30130-140 – Belo Horizonte – MG

Tel.: 31 3269-1856 / Fax: 31 3269-1818

E.mail: pirapora@arq.ufmg.br

Participantes

Alfio Conti – Prof. M.Sc. da PUC Minas

Especificações dos serviços de construção para o roteiro dos jogos.

Margarete (Leta) Araújo Silva Prof. M.Sc, da PUC Minas

Especificações dos serviços de construção para o roteiro dos jogos.

Renato César Ferreira de Souza – Prof. M.Sc. EAUFMG

Programação dos Jogos.

Samir El Aouar – Estudante de Arquitetura da EAUFMG

Desenho dos personagens dos jogos.

Currículo

Maria Lucia Malard é arquiteta, doutora pela School of Architectural Studies da Universidade de Sheffield, Inglaterra, e professora titular do Departamento de Projetos da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais. É líder do grupo de pesquisa Estúdio Virtual de Arquitetura (EVA), do CNPq, vinculado ao Departamento de Projetos e ao Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG. É pesquisadora 1D do CNPq e consultora da Capes, CNPq, Finep e Fapemig. É professora da área de projeto de arquitetura e urbanismo na graduação e na pós-graduação. Desenvolve pesquisas em habitação, processo de criação e ensino de Arquitetura e Urbanismo.

E-mail: mlmalard@hotmail.com

A série **Coletânea Habitare** é um dos canais de disseminação do conhecimento produzido com o apoio do Programa de Tecnologia de Habitação. Financiado pela Finep e Caixa Econômica Federal desde 1994, o Habitare vem direcionando recursos para o desenvolvimento de pesquisas no campo da habitação de interesse social. O objetivo de diferentes produtos publicados pelo Programa como esta Coletânea, que chega ao quinto volume, é disponibilizar os resultados dessas pesquisas.

A série reúne artigos em livros temáticos, sendo este volume voltado ao processo de gerenciamento do mutirão, modalidade em que a própria comunidade constrói suas moradias. Inserção urbana e avaliação pós-ocupação, inovação e gestão da qualidade e produtividade, normalização e certificação, além da utilização de resíduos na construção, são temas dos primeiros livros. Cada uma das edições reúne artigos de coordenadores e colaboradores dos projetos Habitare. Este volume, assim como as demais publicações relativas ao Programa e ao desenvolvimento de tecnologias voltadas à habitação popular, está disponível para *download* gratuito a partir do Portal Habitare: www.habitare.org.br.

Grupo Coordenador do Programa de Tecnologia de Habitação Habitare



Adauto Lucio Cardoso é arquiteto pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, em 1974. Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo - USP, em 1997. Professor adjunto e pesquisador do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ. Coordenou e participou de várias pesquisas, destacando-se: A municipalização das políticas habitacionais; Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano: o caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro; Cidade, Moradia e Meio Ambiente: uma análise crítica da Agenda 21 e da Agenda Habitat; Problemas ambientais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, dentre outras. É pesquisador do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal da UFRJ. Autor e organizador de vários livros, dentre eles "Dualização e reestruturação urbana: o caso do Rio de Janeiro".
E-mail: cardoso@ippur.ufrj.br

Alex Kenya Abiko é engenheiro civil, professor titular de Gestão Habitacional e Urbana da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo e atual chefe do Departamento de Engenharia de Construção Civil da mesma universidade. Coordena o Grupo de Pesquisa em Engenharia e Planejamento Urbano desse Departamento. E.mail: alex.abiko@poli.usp.br

Volumes anteriores

Volume 1: Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social

Volume 2: Inovação, Gestão da Qualidade & Produtividade e Disseminação do Conhecimento na Construção Habitacional

Volume 3: Normalização e Certificação na Construção Habitacional

Volume 4: Utilização de Resíduos na Construção Habitacional

HABITARE