

Uma política habitacional para a Nova República

Texto
Paulo Bruna



O emprego inadequado de métodos construtivos contribui para a deteriorar conjuntos habitacionais.

Parece oportuno rediscutir as diretrizes da política habitacional brasileira no momento em que, por um lado, mudanças profundas estão ocorrendo a nível federal, redirecionando o modelo de desenvolvimento adotado nos últimos vinte anos, e, por outro, verifica-se um esforço concentrado para reavaliar os programas habitacionais dirigidos às camadas mais carentes da população. Esse esforço é o resultado de uma decisão tomada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, declarando 1987 o Ano Internacional do Teto para os Desabrigados.

Os objetivos essenciais dessa decisão são: encorajar uma ação mais efetiva no campo habitacional por parte das nações do Terceiro Mundo, promovendo melhores condições em termos de abrigo e de vizinhança para as camadas mais pobres da população até 1987; dar um novo impulso aos programas habitacionais e processos de implementação de tal sorte a transformar, significativamente, as condições de abrigo e vizinhança da maioria, senão de todos os desabrigados, até o ano 2000. De acordo portanto com essas intenções, os próximos quinze anos deverão assistir a duas fases distintas.

Numa primeira etapa, do presente até o final de 1987, as tarefas são: identificar com clareza os

papéis da habitação e da urbanização como investimentos produtivos, reforçando o desenvolvimento econômico e social do país; avaliar ou reavaliar as estimativas das necessidades, perspectivas e prioridades das camadas mais carentes da população em termos da habitação e do ambiente construído, com o objetivo de criar estratégias nacionais viáveis e realistas; estabelecer, durante o Ano Internacional do Teto para os Desabrigados, um conjunto de atividades em termos de legislação, políticas tecnológicas apropriadas, programas de interesse social e projetos concretos, que demonstrem os caminhos e os meios pelos quais as camadas mais carentes possam, de forma efetiva, melhorar suas habitações e cidades. A difusão de tais idéias e instrumentos é uma tarefa chave dessa etapa.

Numa segunda etapa, de 1988 até o ano 2000, o objetivo é ainda mais ambicioso, pois prevê a implementação, em escala nacional, das políticas habitacionais mais significativas ou mais promissoras até então propostas, de modo a dar um teto à grande maioria, senão a todos os desabrigados.

Até o presente, cerca de 110 nações identificaram seus organismos em escala nacional e local encarregados de levar adiante os planos referentes ao Ano Internacional do Teto para os Desabriga-

dos. Aproximadamente 130 projetos foram designados como de particular interesse em cerca de setenta países. Além disso, um grande número de instituições não governamentais, internacionais e nacionais, está dedicando considerável tempo, energia e recursos à organização das atividades previstas no projeto. É provável que um certo número dessas atividades não produza resultado algum e que outras tenham apenas um efeito temporário. Entretanto, no Brasil as condições são extremamente favoráveis a uma avaliação realista da política habitacional executada nas duas últimas décadas, isto é, no período que vai da fundação do Banco Nacional da Habitação ao presente. Há uma necessidade premente de avaliar as principais idéias, programas e instrumentos dessa política habitacional: o que se aprendeu da experiência passada? Quais as experiências que podem trazer alguma contribuição para a solução dos problemas presentes? O que se deve pesquisar para viabilizar os projetos futuros?

Em primeiro lugar, há a consciência de que esforço, tempo e recursos consideráveis foram gastos em projetos fundamentados em mitos e ilusões. Alimentou-se por muitos anos o mito de que a favela, o cortiço, o loteamento clandestino de periferia eram problemas habitacionais aos quais cabia dar uma solução drástica, às vezes com o au-



As falhas começam com a falta de planejamento. As improvisações geram as distorções que são visíveis em

xílio da polícia. Buscaram-se financiamentos internacionais baseados na ilusão de que conjuntos habitacionais funcionais e adequadamente construídos, ainda que distantes dos centros de trabalho e lazer, eram a solução para os problemas de moradia mais graves. Estudos recentes, como os de L.P. Valladares, J. Perlman, W.P. Mangin e M. Vetter, apontaram para a inconsistência, patente injustiça social e absoluta ineficiência dos programas de remoções forçadas de favelas no Rio de Janeiro e em outras cidades. Se as favelas do Rio atraíram a atenção de muitos pesquisadores, o mesmo não se pode dizer dos cortiços e habitações precárias da periferia sobre os quais ainda há muito a pesquisar e conhecer, sobretudo em São Paulo.

Em segundo lugar, existe a certeza de que é inútil planejar fora da realidade econômica e social do país. A previsão demagógica e alarmista de colossais déficits habitacionais medidos através de parâmetros importados de países mais desenvolvidos serviu apenas a alguns interesses especulativos e imobiliários, quando não exclusivamente políticos. A construção de conjuntos habitacionais de elevado padrão técnico atendeu aos interesses das construtoras, mas raramente aos das camadas sociais a que se destinavam. Em relação a essas soluções, a habitação autoconstruída da periferia paulistana, com todos os seus problemas, ainda é uma solução melhor, pois leva em conta a capacidade de amortizar uma dívida e a escolha conveniente das oportunidades de investir e poupar. Entretanto, padrões excessivamente altos em termos de códigos de obras e leis de uso do solo elitistas acabaram mais por dificultar do que proteger as populações a que se destinavam. As revisões ora em curso são pois essenciais.

Em terceiro lugar, há o entendimento de que a importação indiscriminada de modelos de desenvolvimento urbano, baseados no uso do transporte

individual e na renovação urbana integral, permitiu que a cidade fosse rasgada e destruída em muitos pontos. A extensão das intervenções arrasadoras do Estado, sobretudo ao longo das linhas do metrô, onde ainda são visíveis as cicatrizes das demolições, só não foi maior porque pendências judiciais e a falta de recursos não permitiram sua continuidade. As comunidades locais raramente foram ouvidas e o custo das oportunidades alternativas raramente considerado. Nesse sentido, o papel dinamizador do desenvolvimento urbano, que indubitavelmente cabe ao Estado, foi inadequadamente empregado e deverá ser consideravelmente revisto no futuro, sobretudo no que se refere à criação de infra-estrutura, transporte de massa, legalização do uso da terra, ensino e saúde.

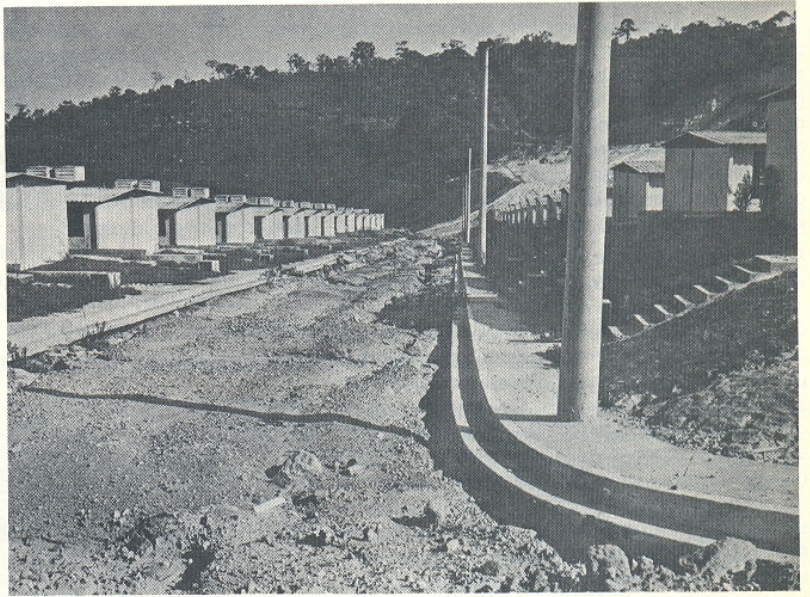
Em quarto lugar, a noção de que era possível e necessário aprender com as comunidades quais as soluções mais adequadas levou a modificar, ainda que lentamente, alguns processos de planejamento. Conceitos como o do "aprender fazendo", da "solução intermédia", da "tecnologia apropriada", das "necessidades básicas" só foram introduzidos muito recentemente, pelo menos depois de 1979. Foi criada uma série de programas novos de grande potencial junto às comunidades a que se destinavam, como o das casas-embrião, das melhorias em favelas, da regularização e legalização dos loteamentos irregulares de periferia, bem como da pesquisa de soluções sanitárias alternativas. Esses programas deverão ser avaliados para medir sua eficiência, equidade e compatibilidade, mas sem dúvida representaram uma alteração substancial nos esquemas de planejamento habitacional até então empregados. É de se lamentar que hoje estejam sendo levados adiante de forma apática, tímida e ineficiente.

Em quinto lugar, finalmente, compreendeu-se que era possível, necessário e mesmo inevitável mudar as políticas habitacionais, os programas e as

instituições. O mais importante é que se aprenderam os critérios e parâmetros pelos quais julgar as soluções alternativas ou intermédias: eficiência, equidade e compatibilidade. Uma solução é mais eficiente que outra quando permite construir, reformar, ampliar, conservar uma habitação de modo mais barato. O uso de mão-de-obra não qualificada, o emprego de materiais locais, frequentemente produzidos informalmente, e a flexibilidade das soluções tornam essa alternativa mais eficiente que outra mais convencional. Os estudos de J. Linn indicaram que os programas de casas-embrião, por exemplo, custam em média a metade das soluções convencionais mais baratas.

Uma solução intermédia é mais eqüitativa na medida em que não impõe um só padrão, permitindo, mesmo aos grupos de menor poder aquisitivo, a oportunidade para construir, expandir, reformar e manter sua habitação. Finalmente, as soluções intermédias são mais compatíveis com as necessidades da comunidade a que se destinam quando não criam conflitos com outras políticas urbanas e sociais, quando são congruentes com a formação cultural das comunidades, com os materiais disponíveis, com a capacidade técnica local, quando não exigem subsídios e não deslocam empregos existentes na comunidade.

Se, apesar de tudo, nestes últimos vinte anos houve algum progresso em termos de política habitacional, de forma a atender com mais eficiência, equidade e compatibilidade os problemas das camadas mais carentes da população, persistem entretanto muitos problemas. Não é intenção, nem há condições, apresentar uma lista completa desses problemas, mas certamente o uso adequado das tecnologias apropriadas, o desenvolvimento de instrumentos financeiros mais eficazes na captação das poupanças ou no efetivo retorno dos financiamentos, a revisão dos conceitos de pro-



todas as fases do processo da construção. E os resultados se refletem nos arruamentos e nas residências.

riedade da terra urbana, a reformulação dos parâmetros construtivos e leis de zoneamento e a melhoria dos critérios de projeto estão, indubitavelmente, entre os mais importantes e urgentes. Esses assuntos devem ser postos em debate imediatamente, se houver, de fato, intenção de resolver o problema da habitação e do entorno construído das populações mais pobres.

Em primeiro lugar, está o problema da tecnologia. Há certamente múltiplos aspectos a considerar. De um lado, a indústria da construção é sem dúvida um instrumento de desenvolvimento econômico, através da geração de empregos diretos nos canteiros de obras e indiretos nas indústrias de materiais de construção e pelos efeitos multiplicadores que a construção apresenta em relação a toda a economia, seja pelos benefícios que a edificação terminada traz, seja pelo dinamismo que introduz em outros setores pelo consumo de componentes intermediários. Para a construção civil, que na observação irônica de Charles Abrams era o único ramo industrial a ter sobrevivido à Revolução Industrial, profundas transformações eram necessárias, sobretudo no que se referia à criação de sistemas construtivos capazes de aumentar a produtividade.

Na Europa do pós-guerra, os gigantescos planos de reconstrução só foram levados adiante por ser possível racionalizar e mecanizar a maioria das operações realizadas num canteiro de obras. Substituiu-se mão-de-obra qualificada, insuficiente e cara, por equipamentos e métodos organizativos industriais, num contexto de grande demanda, durante um longo período de tempo. Se na Europa se justificou a substituição de um bem escasso (mão-de-obra) por outro abundante (capital), a importação indiscriminada dessas tecnologias no Brasil não faz sentido, pois a situação é exatamente oposta. Entretanto, o aumento da produtividade, a racionalização dos processos construtivos e dos componentes são uma tarefa

de fundamental importância se o objetivo for a diminuição dos custos e a melhoria da qualidade da moradia.

Por outro lado, quando se consideram as soluções alternativas ou intermédias, isto é, a casa-embrião, a melhoria das condições nas favelas e a casa autoconstruída de periferia, deve-se buscar também uma tecnologia apropriada que tenha eficiência, equidade e compatibilidade. Assim, componentes leves, baratos, capazes de serem produzidos por indústrias locais, de pequeno porte, de baixa capitalização que maximizem o emprego de mão-de-obra, são sem dúvida mais eficientes. Componentes padronizados, de baixo custo, relativamente fáceis de transportar e manusear por pessoal não qualificado apresentam maior grau de equidade, pois podem ser utilizados pelas populações mais carentes para construir, reformar, ampliar e manter suas habitações. Componentes estandardizados em termos dimensionais, mas produzidos com materiais locais, possivelmente provenientes do setor informal, são mais compatíveis, porque não criam dependências em relação aos centros mais desenvolvidos do país e não deslocam empregos já existentes nas comunidades.

É possível, entretanto, que o desenvolvimento das "tecnologias humanas" seja mais promissor. Elas consistem em inovações no gerenciamento de obras, assistência técnica para ajudar a autoconstrução naqueles aspectos mais difíceis de executar, como eletricidade, hidráulica, retenção de taludes, drenagem, impermeabilização etc.; e também assistência ao desenvolvimento comunitário durante e após a ocupação das construções, ajuda às comunidades para que possam estabelecer programas de ampliação e manutenção dos serviços comunitários.

Em segundo lugar evidencia-se o problema do financiamento. Apesar das recentes crises do sis-

tema financeiro, o Brasil é um dos raros países do Terceiro Mundo a ter um eficiente sistema de captação de pequenas poupanças em regime inflacionário. O mesmo não se pode dizer do sistema de empréstimos hipotecários para a construção de habitações. Criaram-se diversos mecanismos para o financiamento de conjuntos habitacionais tradicionais, públicos ou privados, mas muito poucos para os programas de melhoria das habitações autoconstruídas de periferia, a expansão das casas-embrião e dos serviços coletivos comunitários. Estudos de J. Linn, B. Sanyal e B. Renaud, utilizando a experiência do Banco Mundial, demonstraram que as taxas mais altas de retorno dos financiamentos ocorreram nos programas ditos intermédios ou não tradicionais. Considerável imaginação e flexibilidade deve ser usada nesses casos para atender as exigências especiais dos mais necessitados, que podem não ter títulos de propriedade para oferecer como garantia, empregos fixos e rendas familiares comprováveis. Entretanto, a experiência tem demonstrado que pequenos financiamentos desburocratizados e sem grandes exigências legais, para ampliar, reformar ou conservar uma casa autoconstruída, quando a família sente que tem condições de executar as obras e há períodos de emprego e estabilidade, são mais eficientes e seguros do que os financiamentos dos projetos públicos de longa duração e que amarram as famílias a pagamentos mensais, regulares, constantemente crescentes, levando-as a sacrifícios e verdadeiras camisas-de-força.

Em terceiro lugar, o problema da propriedade da terra urbana. No passado recente, as cidades brasileiras foram surpreendentemente capazes de absorver um contingente de migrantes rurais sem precedentes. Essa capacidade não foi o resultado de medidas governamentais, que na melhor das hipóteses afetaram apenas uma pequena minoria da população, mas da criação de um complexo conjunto de atividades informais, frequen-

PAULO BRUNA, ARQUITETO E PROFESSOR DA FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

temente à margem da legislação urbana, que permitiu à grande maioria da população o acesso a um lote urbano de periferia. O processo de legalização dessas propriedades, que se iniciou apenas depois de aprovada a lei Lehmann em 1979, trouxe grandes benefícios às comunidades atingidas, pois incentivou o processo de ocupação, construção, ampliação e reforma das habitações que, frequentemente, são mais que um simples abrigo, constituindo também o núcleo de atividades comerciais e industriais informais.

A propriedade do lote urbano representa um fator de segurança contra o desemprego, despesas imprevistas e demais dificuldades econômicas. Os estudos de W. Doebele demonstram que assegurar o acesso à terra urbana a todos os grupos sociais é uma condição essencial para o desenvolvimento econômico. Como assegurar a continuidade desse processo de forma eficiente, equitativa e compatível? Uma série de políticas urbanas, aqui apenas elencadas, deve necessariamente ser posta em prática, visando aumentar os suprimentos de terra urbana: construção acelerada de infra-estrutura e de transportes públicos de massa; criação de métodos mais eficientes para recuperar os custos dessas obras; redução dos atrativos que a terra urbana representa como investimento especulativo de capital; melhoria da legislação sobre desapropriação, taxa-ção progressiva, direito de preempção etc.; necessidade de modernizar e atualizar os sistemas de cadastramento e registro das propriedades urbanas; ampliação do conhecimento e cooperação com os sistemas privados (inclusive informais) existentes e uma ação melhor coordenada entre todos os organismos e empresas públicas envolvidos no planejamento urbano.

Em quarto lugar situa-se o problema dos padrões construtivos e leis de zoneamento. Uma questão que ainda não foi suficientemente debatida refere-se ao padrão de exigências que deve ser exigido de todo desenvolvimento urbano. Tradicionalmente, os padrões foram os melhores possíveis, pois pretendeu-se salvaguardar a saúde da população e a degradação urbana. Entretanto, a experiência tem demonstrado que o estabelecimento de padrões excessivamente altos, acima da capacidade de pagamento da grande maioria da população, tem levado ao não cumprimento dessas posturas. Há uma série enorme de diferentes aspectos a considerar, mas que essencialmente se referem às densidades urbanas admissíveis e ao código de edificações. A primeira questão, para a qual não há uma resposta precisa, envolve a extensão das linhas de transporte, infra-estrutura, tempo gasto no percurso do trabalho, tamanho dos lotes urbanos, proximidade dos serviços etc. A segunda envolve o custo da habitação construída pelos setores públicos e privados, aprovação das novas construções pelas prefeituras municipais etc. A revisão dessas posturas ora em andamento é de fundamental importância e uma tarefa que merece absoluta prioridade.

Finalmente, em quinto lugar, está o problema dos projetos. Há essencialmente dois aspectos a considerar. Em primeiro lugar, a cópia de modelos habitacionais desenvolvidos em outros contextos permitiu que os projetos privados impusessem às cidades densidades inteiramente desproporcionadas aos serviços, infra-estrutura e áreas verdes

existentes. Por outro lado, os poderes públicos construíram conjuntos habitacionais cuja localização foi ditada pela disponibilidade de terra urbana barata e não pela localização conveniente em termos de acesso às oportunidades de trabalho e lazer. A repetição de blocos construídos sem a menor preocupação ambiental produziu espaços áridos e desprovidos de urbanidade. A coordenação dos esforços públicos e privados com os investimentos em infra-estrutura e serviços tem sido fortuita e tumultuada por transições administrativas que anulam uma política sem efetivamente implantar outra. Das cidades brasileiras, São Paulo provavelmente é a que mais sofreu essas marchas e contramarchas.

O segundo aspecto é a ausência de envolvimento popular nas decisões públicas. Arquitetos e planejadores urbanos podem ampliar extraordinariamente a qualidade e a continuidade dos projetos se efetivamente as comunidades e os clientes envolvidos tiverem concreta participação nas decisões adotadas. Nenhuma administração será capaz de sustentar um projeto que foi publicamente proposto, discutido e aprovado pela população nele interessada.

Paulo Bruna é arquiteto e professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Foi diretor de planejamento da Empresa Municipal de Urbanização (Emurb) e no momento está completando um projeto de pesquisa sobre política habitacional no Massachusetts Institute of Technology (MIT).



Os exemplos de conjuntos habitacionais mal-sucedidos, resultantes de erros de toda ordem, colocam em questão a necessidade de revisão das falhas ocorridas para evitar a continuidade ou até a multiplicação desses problemas. As técnicas apropriadas para reduzir o enorme déficit de habitações precisam ser reavaliadas no processo.