

O empenho em viabilizar uma política habitacional

Confesso que neste ano e nove meses em que estou à frente da Superintendência de Habitação Popular (Habi) e do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitações Subnormais (Funaps) tive, muitas vezes, vontade de desistir e voltar a ser um observador crítico dos erros que vêm sendo cometidos na política habitacional no Brasil. Posição cômoda: ares acadêmicos, distanciamento crítico, tempo de sobra para investigar, escrever, criticar. Ou mesmo para propor alternativas que, no máximo, seriam testadas como experiências-piloto, restritas, pequenas e limitadas, como cabe à universidade e à oposição, na perspectiva de indicar outros caminhos.

A enorme pressão do movimento de moradia - o mais organizado de São Paulo, cobrando respostas rápidas de uma administração que ajudou a eleger, para um problema gigantesco (1 milhão de favelados, dos quais 100 000 em áreas de risco, 4 milhões de encortiçados sem renda para pagar aluguel) - e uma estrutura administrativa e técnica subdimensionada e despreparada (a Habi foi sucateada no governo Jânio e, mesmo antes, respondia apenas pelo atendimento social às situações emergenciais e por uma intervenção habitacional limitada sobretudo às favelas) pareciam impossibilitar a superação de tantos obstáculos e dificuldades. Entretanto, se a impotência e os entraves burocráticos e formais pareciam insuperáveis e desanimadores, o sonho e a utopia de toda uma geração que trabalha, milita e reflete sobre a questão da habitação não deixavam renunciar a uma forte determinação que nos estimulava: garantir que a conjuntura política criada com a eleição do PT em São Paulo viabilizasse uma concepção alternativa de política habitacional.

A prefeitura de São Paulo, que administra a maior cidade e o terceiro orçamento do país, tem condições de formular e implementar propostas que há muito a sociedade brasileira vem exigindo e o PT defendendo. Na política habitacional, a situação é nítida: o fim do BNH, a falência do Sistema Financeiro da Habitação e a ausência de novas ini-

ciativas criaram um vácuo propício ao surgimento de experiências institucionais a nível municipal, com a utilização de soluções já concebidas mas ainda não testadas, que teriam forte impacto nacional. Enfrentar esse desafio exige ousadia e criatividade, mas também enorme capacidade de articulação política, para promover a participação popular na questão habitacional, superando o centralismo e o autoritarismo que orientaram a ação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) nos seus 25 anos de existência.

Os padrões impostos pelo BNH e Caixa Econômica Federal (CEF) a partir de 1964 consolidaram uma visão distorcida do problema da moradia que beneficiava a construção civil e se disseminou por todo o país, acumulando uma série de erros e equívocos: gestão centralizada e autoritária; não participação popular e do usuário na concepção dos projetos e programas; não utilização de recursos a fundo perdido; critérios de financiamento bancários e não sociais; adoção da casa própria como única forma de acesso à moradia; desprezo ao projeto arquitetônico e urbanístico com clara preferência para soluções uniformizadas e padronizadas; opção por grandes conjuntos localizados na periferia das cidades, estimulando a especulação imobiliária; e absoluto distanciamento entre a produção habitacional pública e as práticas informais, que garantem a produção da cidade real, onde a maioria da população mora.

O programa de trabalho e as diretrizes estabelecidas pela prefeitura de São Paulo, através da Habi e da Secretaria Municipal da Habitação (Sehab), rompem essas características, refletindo 25 anos de crítica ao BNH e à CEF e desenvolvendo as propostas nascidas nos movimentos de moradia, com a criação de um conjunto de procedimentos alternativos que constitui uma referência importante para uma nova política nacional de habitação. Sem entrar aqui no detalhamento dos programas (favela, mutirão, cortiço, provisão de lotes e moradia), tratados a seguir, alguns aspectos gerais dessa política devem ser ressaltados.



O conjunto Pirajuçara, na zona sul, tem 180 sobrados e está sendo construído por empreiteira.

Política de financiamento

O Funaps, um fundo de assistência que a partir de 1983 passou a financiar material de construção com grande subsídio, foi totalmente reformulado para se constituir numa espécie de fundo municipal de habitação de interesse social, recebendo recursos que não exigem retorno financeiro (basicamente, do orçamento municipal e de operações interligadas, estas geradas pela iniciativa privada), ao contrário da fonte tradicional para a habitação no país, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Ao contrário do FGTS, o Funaps tem condições de garantir critérios sociais na concessão de financiamento, permitindo assim atender famílias de renda baixa, normalmente não contempladas pelo SFH. Por outro lado, a revisão do Funaps buscou superar uma visão assistencialista que predominava anteriormente e tornava insignificante o retorno dos financiamentos concedidos pelo Funaps. Assim, superando os critérios bancários e a visão assistencialista, a prefeitura de São Paulo enfrenta o problema habitacional como uma questão social que requer recursos orçamentários a fundo perdido.

Gestão e produção dos empreendimentos

Superando formas centralizadas de gestão pelo poder público ou empresas privadas e sistemas individuais e rudimentares de produção de moradia, como a autoconstrução, a prefeitura abriu uma perspectiva com o estímulo à auto-gestão. A criação do programa Funaps Comunitário, financiamento direto para associações comunitárias de construção por mutirão, significa enorme passo no sentido de garantir a participação popular e dividir o poder e as responsabilidades da administração pública com a sociedade organizada, um dos principais pontos programáticos do PT.

O mutirão autogerido - com recursos para contratar assessoria técnica, parte da mão-de-obra e equipamentos de trabalho - constitui, nesse sentido, uma forma de superar a



Em vários programas de mutirão da Sehab, a população feminina participa com a maior parte da mão-de-obra.

baixa produtividade e o atraso tecnológico característico da autoconstrução, ganhando em custo, tempo de produção e qualidade, além de gerar um forte processo de mobilização e participação popular. A formulação de programas autogestionários para urbanização de favelas e a intervenção em cortiços também estão em andamento.

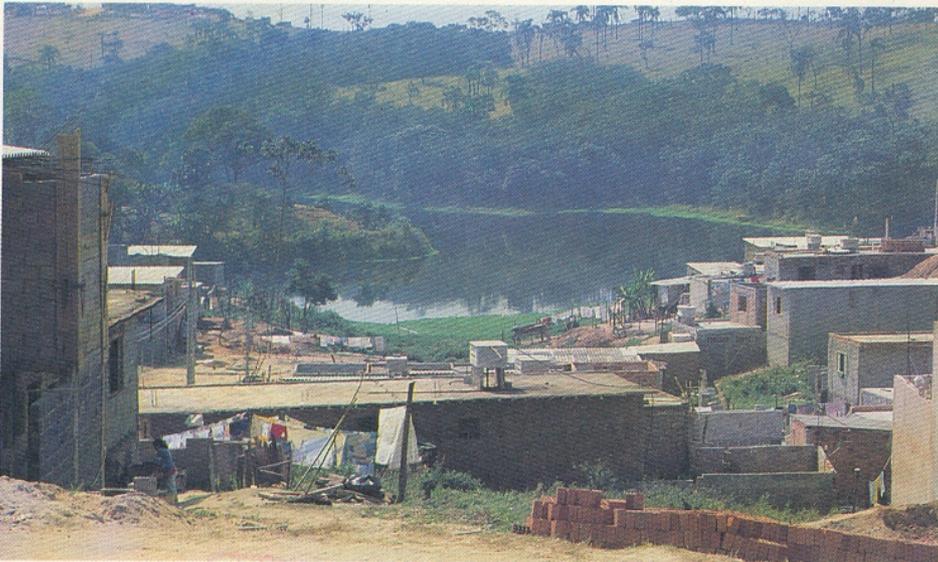
Acesso à moradia

Ao contrário do SFH, que baseou sua política na propriedade privada e no acesso à casa própria, a prefeitura diversifica as formas de conseguir a moradia, adotando em cada situação concreta o mecanismo mais adequado. Assim, na regularização fundiária de favelas, propõe-se a concessão do direito real de uso, um modo de garantir a posse da terra ao favelado sem se suprimir a propriedade pública dos terrenos ocupados. Quanto aos cortiços, os projetos habitacionais na área central deverão adotar mecanismos de locação ou de concessão coletiva; em alguns projetos do Funaps Comunitário, estuda-se a possibilidade de criação de formas coletivas ou cooperativas de propriedade .

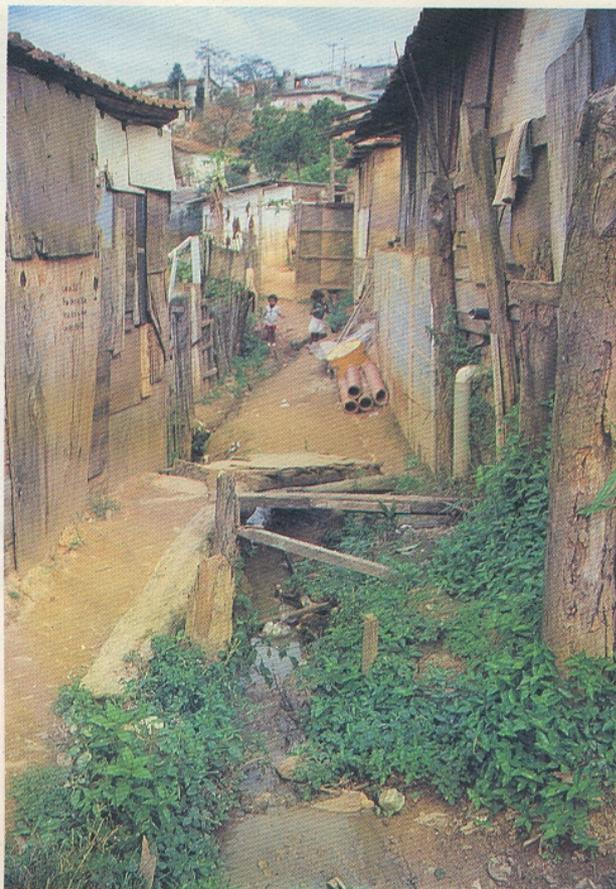
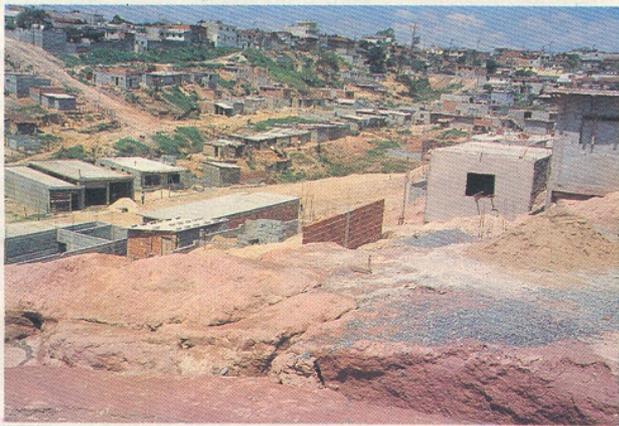


Os cortiços, em número crescente na cidade, agravam o quadro da pobreza urbana.

O empenho em viabilizar uma política habitacional



Os loteamentos clandestinos e irregulares abrigam 2,4 milhões de pessoas, principalmente nas zonas leste e sul do município.



O processo de urbanização de favelas passa antes pela regularização da posse de seus moradores.

Concepção e localização dos conjuntos

A política municipal de habitação reconhece a importância do projeto para garantir a construção de conjuntos habitacionais de interesse social de boa arquitetura e custos baixos. A inovação das tipologias, a implantação de conjuntos respeitando o meio físico, a busca de soluções para romper com a uniformidade e a pobreza arquitetônica e urbana dos conjuntos, a elaboração de padrões do desenho urbano mais compatíveis com a habitação de interesse social são aspectos que estão no centro das preocupações do Habi. Esta diretriz se refere não só às intervenções em áreas desocupadas, mas também aos projetos de urbanização de assentamentos já existentes, como as favelas, onde se evidencia a inovação dos padrões urbanísticos.

Rompendo a tradição de implantar grandes conjuntos habitacionais na franja periférica das cidades, com grandes despesas de terraplenagem e infra-estrutura, a política do Habi/Sehab busca a promoção de empreendimentos em áreas de pequena ou média dimensão, fisicamente adequadas, no interior da malha urbana. Ocupando vazios urbanos, essa intervenção se associa, na política fundiária do município de combate à especulação, à tributação progressiva de terrenos ociosos e à criação das zonas especiais de habitação de interesse social (ZEHIS), a ser proposta no plano diretor, e articula a política habitacional com o desenvolvimento urbano. Por outro lado, não havendo possibilidade de utilizar a terra como garantia para financiamento (como é exigido pelo BNH/CEF), torna-se possível a utilização da desapropriação judicial como mecanismo para a aquisição de glebas, viabilizando o acesso a terrenos com propriedade duvidosa, grilados ou com pendências fundiárias.

Cidade real e habitação na área central

A política municipal de habitação parte do pressuposto de que a cidade real - que abriga a grande maioria da população de São Paulo em assentamentos não legais - é reversível e que uma intervenção massiva na área de habitação de interesse social requer a consolidação dos assentamentos, melhorando suas condições de urbanização e de moradia. Nasce daí a perspectiva de regularizar e urbanizar as favelas, intervir nos cortiços e viabilizar a ocupação de terrenos e glebas com pendências fundiárias.

Nunca no país se ousou uma intervenção habitacional na área central, sempre com o argumento de que os terrenos são muito valorizados e o custo do empreendimento elevado. Em São Paulo, busca-se romper essa tradição, a partir da constatação de que os cortiços estão crescendo sustentadamente e os custos direto e indireto da construção de assentamentos periféricos são elevadíssimos.

A implementação desse conjunto de procedimentos envolve a participação dos moradores, incluindo subsídio ao transporte coletivo, e desenvolve-se a partir de um intenso processo de participação popular, em todos os aspectos e momentos: na concepção dos programas e projetos, definição das áreas de intervenção, fixação da demanda, desenvolvimento do trabalho social como parte integrante dos projetos habitacionais, gestão de empreendimentos, fiscalização da ação do poder público e de empresas contratadas e na própria construção de moradias. As dificuldades e obstáculos para viabilizar essa concepção de política habitacional são imensas. É muito mais fácil produzir moradias como tradicionalmente se fez no país: grandes glebas, projetos uniformes, gestão centralizada, gestão empresarial, propriedade privada.

O grande desafio que enfrentamos em São Paulo é mostrar a viabilidade dessa proposta e indicar caminhos e alternativas para uma reconstrução de política nacional de habitação.

Nabil Bonfatti
Superintendente de Habitação Popular