

BRASÍLIA: MORADIA E EXCLUSÃO



Taguatinga →
RETORNO →
↑ Aterro Sanitário

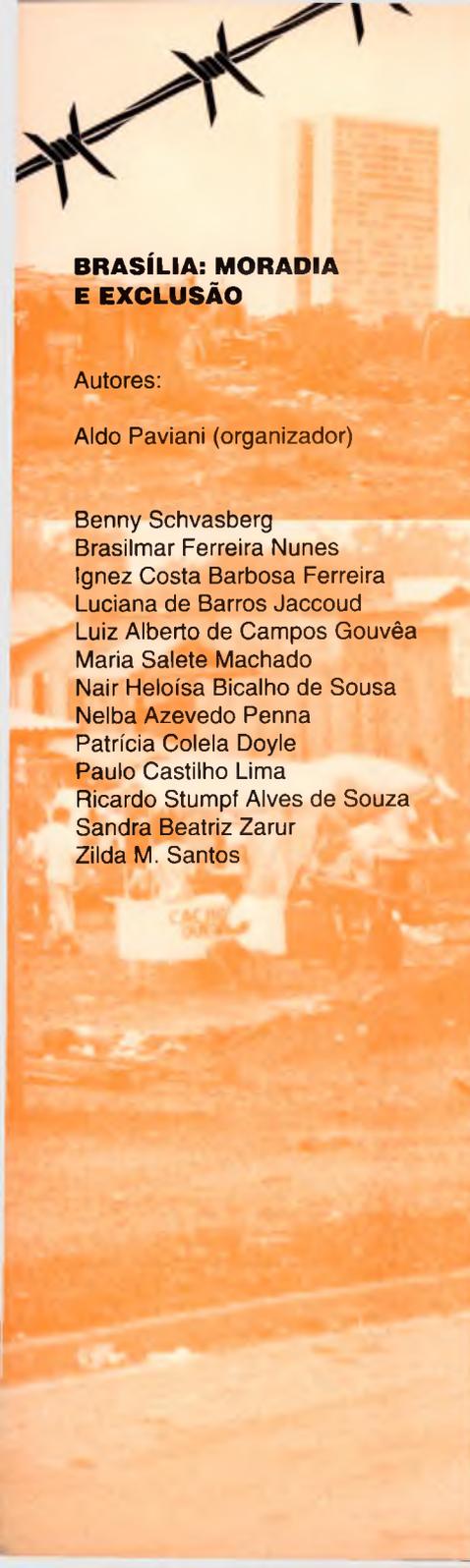
ALDO PAVIANI (ORG.)

Coleção Brasília

EDITORA



UnB



BRASÍLIA: MORADIA E EXCLUSÃO

Autores:

Aldo Paviani (organizador)

Benny Schvasberg
Brasilmar Ferreira Nunes
Ignez Costa Barbosa Ferreira
Luciana de Barros Jaccoud
Luiz Alberto de Campos Gouvêa
Maria Salete Machado
Nair Heloísa Bicalho de Sousa
Nelba Azevedo Penna
Patrícia Colela Doyle
Paulo Castilho Lima
Ricardo Stumpf Alves de Souza
Sandra Beatriz Zarur
Zilda M. Santos

BRASÍLIA — MORADIA E EXCLUSÃO



FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Reitor

João Cláudio Todorov

Vice-Reitor

Erico Paulo Siegmar Weidle

EDITORA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Diretor

Alexandre Lima

CONSELHO EDITORIAL

Presidente

Emanuel Araújo

Alexandre Lima

Álvaro Tamayo

Aryon Dall Igna Rodrigues

Dourimar Nunes de Moura

Emanuel Araújo

Euridice Carvalho de Sardinha Ferro

Lúcio Benedito Reno Salomon

Marcel Auguste Dardenne

Sylvia Ficher

Vilma de Mendonça Figueiredo

Volnei Garrafa

Aldo Paviani
(organizador)

BRASÍLIA

MORADIA E EXCLUSÃO

NEUR
Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais

CEAM
Centro de Estudos Avançados
Multidisciplinares da UnB



Direitos exclusivos para esta edição:
EDITORA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
SCS Q.02 - Bloco C - N^o 78 - Ed. OK - 2^o andar
70300-500 - Brasília - DF
Fax: (061) 225-5611

Copyright © 1996

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem a autorização por escrito da editora.

Impresso no Brasil

EDITOR

MARCELO CARVALHO DE OLIVEIRA

PREPARAÇÃO DE ORIGINALS

CECÍLIA SHIZUE FUJITA DOS REIS

REVISÃO

REJANE DE MENESES E YANA PALANKOF

ACOMPANHAMENTO EDITORIAL

JOELITA DE FREITAS ARAÚJO

EDITORAÇÃO ELETRÔNICA

RAIMUNDA DIAS

CAPA

CARLOS MAGNO DO AMARAL, com fotos de **ANDRÉ ABRAHÃO**

SUPERVISÃO GRÁFICA

ELMANO RODRIGUES PINHEIRO

ISBN: 85-230-0420-3

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central
da Universidade de Brasília

B823 Brasília, moradia e exclusão / Aldo Paviani (organizador). — Brasília :
Editora Universidade de Brasília, 1996. *OK*.
250 p.

1. Planejamento do espaço urbano. 2. Urbanismo. I. Paviani, Aldo
(organizador).

CDU - 711.4(817.4)

SUMÁRIO

Notas sobre os autores 7

Prefácio 11

Brasilmar Ferreira Nunes

Apresentação 17

Aldo Paviani

HABITAÇÃO: HISTÓRIA, INSTITUIÇÕES E ESPAÇO URBANO

Habitação: novos enfoques e perspectivas 27

Ricardo Stumpf e Zilda M. Santos

Taguatinga: uma história candanga 53

Nair Heloísa Bicalho de Sousa, Maria Salete Machado e Luciana de Barros Jaccoud

Vila Planalto: um caso de resistência popular 81

Sandra Beatriz Zarur

Comercialização de habitações populares em Brasília 115

Patrícia Colela Doyle

Habitação e urbanização popular: os recursos do trabalhador?

A apropriação da “fonte de Manon” em Brasília 139

Benny Schvasberg

GESTÃO URBANA, TRABALHO E EXCLUSÃO

A especulação imobiliária em Brasília e a hipótese do uso da contribuição de melhoria 169

Paulo Castilho Lima

Brasília: novos rumos para a periferia 189

Ignez Costa Barbosa Ferreira e Nelba Azevedo Penna

A realidade da metrópole: mudança ou transformação na cidade? 213

Aldo Paviani

Habitação e emprego: uma política habitacional de interesse social 231

Luiz Alberto de Campos Gouvêa

NOTAS SOBRE OS AUTORES

ALDO PAVIANI, gaúcho, geógrafo, livre-docente (UFMG, 1977), professor titular, docente do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília desde 1969. Organizador das coletâneas *Brasília, ideologia e realidade* (1985), *Urbanização e metropolização* (1987), *Brasília, a metrópole em crise* (1989), *A conquista da cidade* (1991), *Cadernos do Ceam/Neur*. Ex-coordenador de pesquisas do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais (Neur), ex-diretor do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da UnB (Ceam-UnB). Consultor do PADCT/MCT, onde coordena o GT do Subprograma Ciamb (Ciências Ambientais). Diretor do Instituto de Ciências Humanas. Dedicar-se a pesquisas sobre o processo de urbanização em áreas metropolitanas.

BENNY SCHVASBERG, arquiteto, mestre em planejamento urbano (UFRJ, 1989) e doutor em sociologia urbana (UnB, 1993). Professor adjunto do Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UnB e pesquisador do Neur/Ceam. Dedicar-se ao estudo da habitação e urbanização popular. Desenvolve pesquisa sobre os impactos de alocação espacial dos equipamentos coletivos no processo de urbanização, como subsídio ao planejamento e ao desenho urbano.

IGNEZ COSTA BARBOSA FERREIRA, carioca, licenciada e bacharel em geografia (UFRJ, 1960), com especialização em geografia na Universidade de Paris-França (1962) — diploma de “Expert-Geographe”. Geógrafa do Conselho Nacional de Geografia — IBGE (1961-1967). Professora (Adjunto 4) aposentada da Universidade de Brasília. Atualmente é pesquisadora associada do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais (Neur/Ceam) da Universidade de Brasília. Tem desenvolvido pesquisas voltadas para problemáticas da urbanização e do planejamento urbano, com diversos trabalhos publicados sobre esses temas em periódicos e como capítulos de livros.

LUIZ ALBERTO DE CAMPOS GOUVÊA, mineiro, morador de Brasília há mais de vinte anos. Arquiteto especializado em planejamento

habitacional e mestre em planejamento urbano (UnB, 1988). Participou, entre 1980 e 1991, como arquiteto do GDF, na elaboração de vários projetos urbanos e de trabalhos de planejamento urbano. Ex-professor de urbanismo da PUC/Goiás e da Unesp/Rio Claro. Colaborou na coletânea *A conquista da cidade* com o artigo “A capital do controle e da segregação social” (1991). É professor na Universidade de Brasília, diretor do Sindicato dos Arquitetos do DF e assessor de várias associações de moradores de Brasília. Desenvolve pesquisa sobre a forma urbana e o meio ambiente para o doutoramento em estruturas ambientais urbanas da Universidade de São Paulo.

LUCIANA DE BARROS JACCOUD, carioca, socióloga (UnB, 1981), mestre em sociologia (UFPE, 1986). Atualmente, está cursando o Programa Doutorado em Políticas Sociais na École des Hautes Études en Sciences Sociales, em Paris. É autora de *Na lei ou na marra: movimentos sociais em crise política em Pernambuco 1955-1968* e co-autora do livro *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília*, no qual colaborou com o artigo “Lutas sociais: populismo e democracia — 1960/1964”.

MARIA SALETE MACHADO, gaúcha, socióloga graduada pela UFRGS (1972), mestre em sociologia (UnB, 1977) e doutora em sociologia (USP, 1989). É professora do Departamento de Sociologia da UnB, coordenadora da linha de pesquisa sociologia urbana, no curso de graduação e no programa de pós-graduação. Participante da Anpocs, no grupo Lutas Urbanas, com trabalhos a respeito do “Estado e movimentos sociais”, “A violência urbana”, “Violência e meninos de rua no DF”. Publicou, recentemente, “Leitura da cidade: Rubem Fonseca e a violência urbana”, na revista *Cerrados*, Brasília, Editerra Editorial.

NAIR HELOÍSA BICALHO DE SOUSA, paulista, bacharel em ciências sociais (USP, 1972), mestre em sociologia (UnB, 1978) e doutora em sociologia (USP, 1994). Participa, como pesquisadora, dos seguintes núcleos do Ceam-UnB: Núcleo de Estudos para a Paz e Direitos Humanos; Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais e Núcleo de Estu-

dos do Brasil Contemporâneo. Está vinculada ao Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e tem colaborado como professora convidada no mestrado em administração da UnB. É autora de *Construtores de Brasília*, Vozes, 1983, e co-autora de, entre outros livros, *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília* (UnB, 1991) e *Introdução ao direito do trabalho* (1993).

NELBA AZEVEDO PENNA, gaúcha, bacharel em geografia (UFSM), mestre em planejamento urbano (FAU/UnB, 1991) com a dissertação *Política urbana: a ação do Estado no Distrito Federal*. Presentemente é professora do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, doutoranda em geografia (USP) e pesquisadora do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais (Neur/Ceam-UnB), desenvolvendo pesquisas na linha de urbanização e planejamento urbano.

PATRÍCIA COLELA DOYLE, mineira, residente em Brasília desde 1958. Graduou-se em sociologia e ciências políticas pela UnB (1977). Mestre em planejamento urbano (FAU/UnB, 1991). Funcionária do governo do Distrito Federal, atualmente é assessora na Câmara Legislativa. Área de interesse: habitação popular, planejamento urbano, uso e ocupação da terra.

PAULO CASTILHO LIMA, carioca, arquiteto formado pela Universidade do Brasil/Rio de Janeiro (1962), mestre em planejamento urbano (UnB, 1991). Professor assistente da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. Coordenador do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais (Neur/Ceam-UnB).

RICARDO STUMPF ALVES DE SOUZA, nasceu no Rio de Janeiro, em 1951. Arquiteto (UFRGS, 1981), com especialização em desenho urbano (UnB, 1984). Desenvolveu projetos na área de habitação popular em Porto Alegre/RS, Lages/SC, Itabuna/BA e Ceilândia/DF. Livros publicados: *Repensando a arquitetura* (Thesaurus, 1985) e *Contracorrenteza* (Thesaurus, 1993). Professor da UnB em 1994, nas disciplinas funções complexas e problemas especiais — habitação popular.

SANDRA BEATRIZ BARBOSA DE CERQUEIRA ZARUR, bacharel em ciências sociais (UnB, 1978), mestre em planejamento urbano (UnB, 1991), SPURS Fellow do MIT 1991/92, mestre em planejamento regional e políticas públicas (MIT, 1993). Foi diretora da Divisão de Pesquisa do Departamento de Patrimônio Histórico e Artístico do DF. Pesquisadora do Neur/Ceam-UnB e chefe do Núcleo de Informações Sociais do Instituto de Planejamento Territorial e Urbano (IP/DF). Defendeu as dissertações: *A sobrevivência da Vila Planalto: de acampamento pioneiro a bairro histórico de Brasília* e *From bad to good government: the case of three local governments in Ceará, Brazil*. Áreas de interesse: movimentos sociais, desenvolvimento de comunidades, planejamento participativo, desenvolvimento regional, administração municipal e políticas públicas.

ZILDA MARIA DOS SANTOS, carioca, arquiteta (UFRJ, 1964), com mestrado na Coppe (UFRJ, 1986). Participa de projetos de habitação popular desde 1964 (Brás de Pina-RJ). Em Curitiba, desenvolveu os planos diretores de Maringá e Paranaguá, trabalhando ainda na Cohab-CT. Na Cohab-Volta Redonda desenvolveu conjuntos habitacionais em Três Rios, Resende, Volta Redonda e Cachoeira Paulista. Em 1973, no BNH, participou da montagem dos projetos Cura e Promorar/Rio. Professora de projeto na Fundação Rosemar Pimentel, Barra do Pirai, Santa Úrsula e UFF. Atualmente, ministra a disciplina problemas especiais — habitação popular na FAU/UnB.

**HABITAÇÃO:
HISTÓRIA, INSTITUIÇÕES E ESPAÇO
URBANO**

HABITAÇÃO: NOVOS ENFOQUES E PERSPECTIVAS

Ricardo Stumpf
Zilda M. Santos

Introdução

O registro mais importante da situação habitacional, na cidade industrial, de que temos notícia é, sem dúvida, o feito por Engels,¹ ao discutir com Proudhon, em 1872, a moradia das classes operárias na Inglaterra do século XIX.

Nesse registro, feito por meio de uma série de artigos publicados em jornais da época, conceitos ainda hoje muito discutidos são colocados de uma forma clara e orientadora para aqueles que pretendam estudar a habitação popular como matéria específica.

Naqueles artigos, Engels responde a uma série de questões colocadas por Proudhon que, em face do problema habitacional das classes trabalhadoras na Europa da revolução industrial, considerava como única solução aquela em que o operário fosse proprietário da sua casa; naquele momento surgia a filosofia da casa própria, que seria muito utilizada no decorrer da história como elemento desmobilizador de lutas populares, inclusive no Brasil, a partir da década de 1960.

O debate de Engels com Proudhon é um texto que mantém a sua atualidade e se torna oportuno, em face da retomada da discussão da questão habitacional.

A especulação imobiliária existente nos grandes centros urbanos, a expulsão das populações proletárias para as periferias, a exploração dos donos do capital, inclusive criando falsos conceitos, como o do déficit habitacional, o êxodo das populações para as grandes cidades, o aumento sem controle dos aluguéis, a ocupação das residências por

¹ Friedrich Engels, *Contribución al problema de la vivienda*.

mais de uma família, a dificuldade de encontrar alojamento, problemas apontados por Engels em 1872, aparecem, ainda hoje, em qualquer discussão sobre habitação.

Isso nos surpreende, e diríamos mesmo que nos assusta, porque todas as medidas que deveriam ser tomadas por governantes, técnicos e empresários já estão ali apontadas. A conclusão que emerge é a de que a questão da habitação popular talvez não possa ser resolvida, porque o problema não está na habitação e sim na exploração da força de trabalho, que não auferes salário suficiente para poder providenciar o seu próprio abrigo.

Há uma outra constatação mais assustadora: nos idos dos anos 1960, a favela surgia como uma solução, que hoje escapa às mãos de quem recebe os salários mais baixos, pois a especulação imobiliária expulsa seus habitantes originais, que vão procurar abrigo nas ruas, sob marquises e viadutos.

Ação governamental no Brasil

No Brasil, o trabalho que inter-relaciona uma série de acontecimentos e fatos importantes, perdidos na massa de uma memória nacional, cuja parte viva está muito aquém da sua própria história, é o trabalho intitulado *Habitação popular: inventário da ação governamental*,² elaborado por um grupo de trabalho criado pela Finep, com o objetivo de subsidiar “futuros planos e políticas visando ao encaminhamento de soluções no campo habitacional”.

Pela sua importância, basearemos este capítulo em informações contidas naquela pesquisa à qual passaremos a nos referir apenas como *Inventário*.

Uma das primeiras constatações do Inventário é a da relação existente entre trabalho e habitação, ao admitir que, embora o processo de urbanização nem sempre decorra de uma expansão industrial, toda

² Finep/GAP, *Habitação popular: inventário da ação governamental*.

vez que o parque industrial se amplia ocorrem as mais graves crises no campo da habitação popular.

Embora na Europa a crise habitacional se inicie com a Revolução Industrial, no Brasil os antecedentes dessa crise se dão na virada do século, após a Abolição da Escravatura e da Proclamação da República.

Serão as senzalas, na nossa história, a primeira solução habitacional para as classes trabalhadoras.

Após esse período, a urbanização acelerada, principalmente no Rio de Janeiro, força a ocupação de áreas de topografia acidentada (morros e mangues), levando ao surgimento das favelas.

Também é desse período a proliferação de cortiços (casarões abandonados ocupados por famílias pobres), e das “cabeças-de-porco” (quartos individuais com cozinha e banheiro comuns), que chegam a abrigar 25% da população do Rio de Janeiro, nos primeiros anos da República (por volta de 1969 esse percentual ainda chegava a 4%).

Esse tipo de habitação começou a proliferar com o *boom* cafeeiro e a vinda para o Brasil de imigrantes, europeus na sua maioria (o Inventário cita o total de 1.125.000 pessoas).

As primeiras empresas criadas com a finalidade de construir habitações populares datam de 1890, quando são assinados os decretos 843, 894 e 895, que estabeleceram as normas de operação do Banco de Operários, da Companhia Nacional de Construções e da Companhia Técnico Construtora, respectivamente.

Em 1902, o plano Pereira Passos orienta ações que provocam uma grande reurbanização no Rio, exigindo a “demolição de setecentas habitações”, e à medida que o processo de industrialização avança a tensão aumenta, em um Brasil com trinta milhões de habitantes, 10% dos quais já vivendo em cidades.

O plano Pereira Passos, de acordo com o Inventário, provoca a demolição de três mil “cabeças-de-porco”, cortiços e estalagens, causando o crescimento das áreas periféricas e a ocupação dos morros.

Em 1920, a política oficial adota como solução as casas de aluguel (Decreto nº 4.209), e em 1923 é criada para cada estrada de ferro uma “caixa de aposentadoria e pensões” que abre, a partir de 1930, as suas carteiras imobiliárias.

Em 1933 são criados os “institutos de aposentadoria e pensões”, os IAPs, que vão atender a mão-de-obra produtiva, deixando em “segundo plano a população marginalizada, que intensifica a ocupação dos morros cariocas”.

A ação dos IAPs é registrada pelo Inventário como uma das principais no campo da habitação, só comparável, na época, às ações do Estado de Pernambuco, no esforço de combate aos mocambos, e do antigo Distrito Federal, com o “programa de erradicação de favelas”.

Em 1940, a Prefeitura do Distrito Federal cria os “parques proletários provisórios”, com o objetivo de “reeducar, reajustar e recuperar o morador, integrando-o novamente à sociedade, como elemento útil e produtivo”.

Assim, a Favela da Praia do Pinto é transferida para o “Parque Proletário nº 1”, na Gávea, e as favelas do Livramento e do Morro do Pinto são transferidas para o “Parque Proletário nº 2”, no Caju. O “Parque Proletário nº 3” só é ocupado em 1944, com moradores também da Praia do Pinto.

No governo Dutra é criada a Fundação da Casa Popular (FCP), no dia 1º de maio de 1946, à qual passam a se subordinar as operações imobiliárias e as carteiras prediais dos institutos ou caixas de aposentadoria e pensões.

No seu início, a fundação pretendia “proporcionar a brasileiros e a estrangeiros com mais de dez anos de residência no país a aquisição ou construção de moradia própria, em zona urbana ou rural”. Depois, de acordo com o Inventário, as atribuições da FCP foram aumentadas, passando a abranger desde o financiamento de construções até obras de infra-estrutura.

Ao lado desses investimentos, foram criados outros exclusivamente voltados para a extinção das favelas “por decreto”. O Inventário cita o Decreto nº 8.938, de 20 de janeiro de 1946, que “proíbe a construção de favelas no meio urbano”, e a criação, em 1947, da Comissão para Extinção de Favelas, na gestão do prefeito Mendes de Moraes.

O Inventário chama a atenção para o período Kubitschek, que em seu Plano de Metas não faz qualquer referência ao problema habitacional. Durante esse governo, entretanto, o impacto causado no continente pela Revolução Cubana e a reforma urbana iniciada por Fidel

Castro, em 1959, provocaram a criação de um fundo de empréstimo para o desenvolvimento, pela AID (Agência Interamericana para o Desenvolvimento – órgão do governo americano para ajuda à América Latina), batizado de Aliança para o Progresso.

Visando atenuar os problemas sociais provocados pelo agravamento da questão habitacional, a Aliança para o Progresso iniciou a destinação de recursos para habitação a partir de agosto de 1961. No Brasil, os financiamentos norte-americanos provocaram a criação da Cohab-GB (Companhia Habitacional do Estado da Guanabara), cujas primeiras experiências foram os conjuntos de Vila Kennedy, em Senador Camará, Vila Aliança, em Bangu, e Vila Esperança, em Vigário Geral.

O Inventário atesta que para esses conjuntos foram removidas famílias provenientes de 12 favelas, a maioria da zona sul do Rio de Janeiro.

A solução adotada nesses conjuntos, procurando reforçar o “sonho da casa própria”, transferindo os favelados para terrenos muito distantes da malha urbana principal, seria repetida mais tarde em todo o país, com a criação do Banco Nacional da Habitação, em 1964.

O papel do BNH no atendimento à habitação de baixa renda

O BNH, instituição criada pela Lei nº 4.380/64 e extinta pelo Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986, realizou um trabalho no campo da habitação brasileira que não pode ficar sem registro. A experiência acumulada, inclusive resultante da crítica à própria atuação do Banco, pelo corpo técnico da instituição, pelos usuários dos conjuntos e por todos os cidadãos conscientes, é importante demais para ser esquecida.

Enquanto os governos militares promoviam suas políticas habitacionais fortemente marcadas pela questão ideológica, num momento em que a Guerra Fria sujeitava o planeta ao terrorismo nuclear de capitalistas e comunistas, nossos cidadãos mais humildes exerciam uma ação paralela, contraditória às ações oficiais e tão importante quanto

aquelas, pela autoconstrução e pela transformação da “casinha oficial”, por meio de acréscimos e modificações.

Assim, contraditoriamente às ações oficiais, sobretudo no que se referia ao projeto da unidade habitacional, se opuseram soluções vindas do próprio usuário, que, por contrastarem com o que os técnicos supunham fosse o melhor para aquelas classes, chamaram a atenção e permitiram que se aprofundasse uma reflexão sobre esses programas.

A habitação produzida oficialmente foi negada e transformada, porque ela não se referia àquelas determinadas classes sociais, com seus aspectos socioculturais e, conseqüentemente, o seu programa não refletia os hábitos e os valores daqueles usuários, nem propunha algo de novo, tratando-se na verdade de uma idealização primária do que seria uma “casa de pobre”, baseada numa visão romântica, meio ruralista e impregnada pelos valores da casa da classe média.

Convencionou-se, na época, chamar o resultado dessa negação da casa oficial de “habitação espontânea”, conceito duvidoso que incluía todas as habitações projetadas e construídas por seus próprios moradores, inclusive as favelas, as periferias suburbanas e os conjuntos habitacionais que também foram modificados pelos usuários.

O BNH procurou responder a essas demandas de diversas formas, ao longo dos seus 22 anos de existência, e, à medida que o país foi se redemocratizando, as soluções técnicas foram se aproximando da realidade popular, pelo diálogo com os movimentos populares renascidos e a conseqüente evolução das políticas oficiais.

A importância da avaliação dessa experiência aumenta no momento em que se tenta recomeçar tudo do zero, negando à memória nacional a possibilidade de se apropriar da nossa própria vivência, nos condenando à repetição de velhas políticas equivocadas, que quase sempre servem a velhos interesses bem conhecidos.

Considerando o contexto autoritário em que se desenvolveu, inclusive influenciada pela ação inicial da Aliança para o Progresso no Brasil, a atuação do BNH contribuiu positivamente para o desenvolvimento de capacitação técnica de projeto, experiência gerencial, de técnicas de sensibilização de comunidades e dinâmica de grupos, assim como para uma reflexão crítica sobre grandes programas habitacionais, até então desconhecidos pela nossa tímida experiência anterior.

O Sistema Financeiro da Habitação foi bastante eficaz, tendo causado grande impacto na paisagem urbana de várias capitais e cidades de porte médio, pelo número de conjuntos habitacionais financiados e construídos pelo Banco, embora se possa considerar que o grande crescimento das favelas mostrou a incapacidade do sistema em atender às populações de mais baixa renda.

Também como estrutura organizacional, o BNH teve grande influência na sociedade. Um bom exemplo é o instituto da correção monetária, criada para substituir a antiga Tabela Price, de forma a evitar perdas inflacionárias sobre as prestações da casa própria, que funcionavam como subsídios. O conceito de vacina contra a inflação acabou sendo incorporado pela sociedade civil como indexador geral da economia, e a intenção de não subsidiar nada ao trabalhador reforçou a especulação financeira, viciando toda a economia.

Em que pese a todos os erros cometidos e as distorções conceituais ideológicas impostas pela política da época, a existência do BNH significou a criação de uma política habitacional em nível nacional, com instrumentos oficiais de atendimento às classes populares, hoje quase inexistentes na ação da Caixa Econômica Federal, que substituiu o BNH no gerenciamento dos programas habitacionais.

Não há mais uma norma que direcione os investimentos para os municípios, o que significa que enquanto não forem criados mecanismos eficazes de descentralização orçamentária, os municípios, principalmente os menores, ficam com seus programas habitacionais inviabilizados, dependendo de favores oficiais dos governos estaduais e federal.

A extinção precipitada do BNH e a inexistência de uma outra política habitacional que o sucedesse levaram à dispersão do conhecimento acumulado pelos técnicos, que já o pensavam como “banco social”, fato agravado pela destruição criminosa da sua biblioteca, numa tentativa deliberada de apagar uma experiência, que já começava a ser exportada, tornando-se uma alternativa incômoda para as novas políticas privatistas preconizadas a partir dos anos 1980, pelos agentes financeiros internacionais.

Os objetivos da política do Banco Nacional da Habitação

O artigo 1º da Lei nº 4.380/64, que criou o BNH, já definia os seus principais objetivos:

O governo federal, através do Ministro do Planejamento, formulará a Política Nacional de Habitação e de Planejamento Territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitação de interesse social e o financiamento da casa própria, especialmente para as classes da população de menor renda.

Se verificarmos, no entanto, a produção do BNH ao longo dos seus 22 anos de existência, veremos que não foi atingido o objetivo de favorecer as classes de menor renda, embora tenha sido mantido, e até com muita ênfase, o conceito de aquisição da casa própria.

Toda a estrutura do Sistema Financeiro da Habitação foi montada no sentido da produção e da comercialização de habitações, por meio de seus agentes (financeiros e promotores). Na década de 1970, o Banco voltou-se também para o financiamento de infra-estrutura urbana, com a criação do Projeto Cura, e na de 1980, para a urbanização de favelas, com o Promorar, mas as carteiras de financiamento de construção de habitações novas sempre tiveram um papel preponderante.

A política do BNH apresentou inicialmente, como um dos seus principais instrumentos de ação, a remoção de favelas, quase sempre situadas em áreas centrais das grandes cidades,³ com a transferência dos seus moradores para conjuntos habitacionais distantes de seus locais de trabalho, dificultando a sua sobrevivência. Nos primeiros 15 anos de atuação do Banco, foram removidas 137.774 pessoas, sendo que nos primeiros 12, atingiram-se oitenta favelas.⁴

Esse tipo de solução, com a construção de grandes conjuntos, acabou por criar uma nova gama de problemas sociais, principalmente

³ Ver Carlos Nelson Santos, *Habitação em questão*.

⁴ Ver Lícia Valladares, *Repensando a habitação no Brasil*.

pelo ônus transferido aos usuários, em função do seu afastamento para a periferia urbana, onde se encontravam terrenos a baixo custo, com as dimensões habitacionais convencionais, porém distantes das vantagens que a cidade oferecia.

Inicialmente, a COS (Carteira de Operações de Natureza Social, mais tarde Conso), responsável pelo financiamento e pela administração de créditos para execução de conjuntos habitacionais, previa o atendimento de famílias com renda entre um e três salários mínimos regionais (na época não havia um salário mínimo nacional). As famílias com renda entre três e cinco salários seriam atendidas pela Carteira de Projetos Cooperativos (CPC, mais tarde CPH). Como esses limites não puderam ser mantidos devido à queda constante do poder aquisitivo dos salários, a Conso passou a operar na faixa entre cinco e dez salários mínimos, e a CPH na faixa acima de dez.

Com a observação de que as classes entre um e cinco salários não estavam sendo atendidas, em 1979 é criada a CESHE (Carteira de Erradicação da Sub-Habitação e Emergências Sociais), ou seja, só no final da década de 1970 a instituição volta-se para uma ação política, cuja viabilidade já havia sido demonstrada desde 1960, pela urbanização da favela de Brás de Pina, trabalho pioneiro que colocou em prática uma série de conceitos, levantados na época por profissionais da área de habitação e que abriu novos caminhos no trato da questão da habitação popular.

Assim, dois enfoques foram desenvolvidos pelo BNH, ao longo do tempo, em relação às favelas: a remoção, com a transferência de moradores para áreas distantes, e a urbanização, que previa a permanência dos moradores no local e a oferta de infra-estrutura e de serviços.

Embora tenha sido criada uma carteira exclusiva para lidar com a questão de habitações faveladas ou aglomerados carentes, ou que nome se queira dar a esses assentamentos, ocorreu na prática que muitas Cohabs, agentes promotores do BNH para esse tipo de financiamento, construíram apenas conjuntos habitacionais convencionais, com unidades menores, com cerca de 26m². As especificações eram mais baratas, os tamanhos reduzidos e o produto piorava sua qualidade construtiva para diminuir o custo final.

A exceção fica por conta de algumas Cohabs, como Curitiba e Bauru. Curitiba, por exemplo, fez um trabalho muito interessante de consulta ao cliente no que se refere ao projeto arquitetônico e às especificações, com participação do usuário até o final da obra.

Os programas e as linhas de financiamento do BNH eram regidos por normas internas chamadas “resoluções”. Havia “resoluções de conselho” e “resoluções de diretoria”, que eram numeradas anualmente. Na gestão Nelson D'Amata, as RDs passaram a ser R BNHs.

Tomando-se a R BNH nº 135/82, que criou o Promorar, encontraremos conceitos muito mais abrangentes em relação à questão da urbanização do que o conceito formal de construção de casas, que originou os conjuntos habitacionais, reproduzidos por todo o país, como se não houvesse diferenças sociais, ambientais, culturais e climáticas entre as regiões.

Parece claro que as chamadas linhas “alternativas”, desenvolvidas nas décadas de 1970 e 1980, como oposição à linha do BNH, foram aos poucos sendo absorvidas pelo pensamento oficial, não apenas do Banco, mas de toda a sociedade, inclusive das universidades. É interessante observar essa evolução das idéias no BNH, por intermédio de seus sucessivos programas.

As linhas de financiamento do BNH para habitação de baixa renda

Programa Cohab (1966) — Um dos primeiros programas criados foi limitado inicialmente ao atendimento de famílias com renda até três salários mínimos, passando depois a atender até cinco. Objetivava a construção de casas em grandes áreas livres, com todos os serviços de infra-estrutura em grandes conjuntos habitacionais e prevendo a futura construção de alguns equipamentos, tais como escola, creche, posto de saúde, etc.

Ficam (1977) — Destinava-se ao financiamento de material de construção para a execução de unidades habitacionais em lotes individuais em bairros diferentes da cidade.

Profilurb (1979) — Programa de lotes urbanizados. Propunha o loteamento de uma área livre, que seria atendida com serviços de água, esgoto e energia elétrica.

Programa Integração Rural (1980) — Nascido da iniciativa do governo do Estado do Rio Grande do Norte, utilizava as normas do Promorar para atender a vilas e povoados da área rural, com a construção de redes de saneamento, energia ou equipamentos urbanos (não chegou a ser oficializado pelo Banco).

Promorar (1982) — Tinha como objetivo a urbanização de aglomerados urbanos, considerados carentes de infra-estrutura, habitação e equipamentos de saúde, educação e lazer. Na época foram construídos também, dentro desse programa, conjuntos de habitações de 26m² (embriões).

Programa João de Barro (1984) — Introduziu o mutirão na construção da unidade habitacional. O resultado prático foram conjuntos semelhantes aos produzidos pela Cohab, só que utilizando a mão-de-obra dos próprios usuários.

Observando os programas citados, vemos que, apesar da definição clara do papel do Banco de atender às populações de mais baixa renda, o programa Cohab reinou praticamente absoluto até 1979.

Após 15 anos de políticas de remoção e de se espalhar o padrão Cohab (ou Aliança para o Progresso) pelo país, verificou-se que a faixa entre um e três salários não estava sendo atendida por esse programa, havendo dois fatores importantes a considerar:

1) O nível de inadimplência nos conjuntos habitacionais era bastante significativo.

2) As favelas, principalmente no Rio e em São Paulo, continuavam em crescimento acelerado.

A partir dos conceitos de “nível de inadimplência” e “crescimento populacional nas favelas”, perfeitamente quantificáveis, um grupo de técnicos do Banco iniciou as discussões para a criação de uma linha de financiamento para as faixas não atendidas. Assim nasceu o Profilurb, bastante eficaz por se adequar às possibilidades econômicas de cada usuário, mas que esbarrou, no primeiro momento, na estrutura administrativa da instituição.

A carteira que poderia gerir tal linha de financiamento era a Conso (na época COS), que trabalhava com as Cohabs. Esses agentes, no entanto, funcionaram mais como empecilho ao programa do que como seu agente propulsor.

Em 1982, o Banco cria um Programa de Urbanização de Favelas, o Promurb, apoiado em uma nova carteira de financiamentos, a “Carteira de Erradicação de Sub-Habitações”, CESH. Essa carteira sofre duas modificações, passando primeiro a “Carteira de Erradicação de Sub-Habitações e Emergências Sociais”, CESHE, e mais tarde a “Carteira de Melhorias e Urbanização de Aglomerados”, CMURB, que finalmente institui o Promorar, realizando várias urbanizações de favelas nas principais capitais.

Simultaneamente às urbanizações, o Promorar realiza também vários conjuntos de embriões, sob a justificativa de que nem todas as favelas podiam ser urbanizadas no local.

Após a experiência do Promorar, partiu-se para o Programa Nacional de Autoconstrução, ou Projeto João de Barro. Esse programa esbarrou em dois obstáculos:

- 1) A disputa interna entre a Conso e a CMURB pelo seu controle.
- 2) O não entendimento pelos técnicos da nova concepção de trabalho, interativa com o usuário, para utilização de sua mão-de-obra.

Essas questões, originadas da ação prática, refletiam novas necessidades a serem enfrentadas pelo BNH, para o qual ele não estava preparado como instituição, tais como: a necessidade de atender aos cortiços e “cabeças-de-porco”, de ter programas flexíveis, capazes de atender às necessidades de cada usuário, de atender a municípios com menos de cinquenta mil habitantes, de criar programas de financiamento para os núcleos históricos, como os de Olinda, Salvador e São Luís.

Todas essas demandas, que foram surgindo e crescendo junto com a redemocratização do país, se encontraram resistências, também receberam apoio e entusiasmo por parte de setores técnicos que compreendiam as novas necessidades e a importância de transformações profundas na política habitacional. E foi justamente no momento em que se realizava um grande avanço conceitual na discussão da habitação popular, com a proposta interna de transformação do BNH em Banco de Desenvolvimento Social, que veio a extinção pura e simples.

A experiência acumulada dispersou-se, o debate foi abortado e o problema da habitação foi entregue a uma instituição financeira, que age como tal, colocando o problema social fora de suas cogitações.

Novos enfoques

A experiência acumulada pelo Brasil no campo da habitação, no século XX, principalmente nas décadas de 1960, 1970 e 1980, constituiu-se hoje numa razoável bagagem que nos permite superar visões simplistas ou distorcidas do problema.

Já existe uma consciência ampla entre os técnicos de que a habitação tem que ser subsidiada de alguma forma, de que não basta construir para vender, mas que o aluguel, o *leasing*, o mutirão, o assentamento em loteamentos populares, a urbanização de favelas e a recuperação de cortiços são soluções viáveis, e que o “sonho da casa própria” era muito mais um discurso ideológico dos governos militares, para comprometer a população com o sistema de propriedade privada, do que uma necessidade real.

Sabe-se também que existem outras possibilidades de uso da mão-de-obra, de adoção de formas de propriedade e que é possível construir sem destruir o meio ambiente natural, evitando desmatamentos e terraplanagens desnecessárias.

Desenvolveram-se, também, algumas variantes tecnológicas, tanto no resgate de técnicas artesanais quanto no avanço da racionalização e de uma pré-industrialização, ainda em estágio embrionário.

Mas, apesar de todo esse acervo de experiências, esse debate estacionou com a extinção do BNH e os problemas da redemocratização, que se tornaram temas dominantes na nossa sociedade, ávida por participar de uma democracia que ressurgiu pateticamente, no meio do furacão neoliberal e da reorganização mundial pós-Guerra Fria.

Passado o vendaval provocado pela aparição fantasmagórica de Adam Smith e com a relativa consolidação do processo democrático, a sociedade brasileira volta-se novamente para alguns dos seus velhos problemas, entre eles o da habitação, agravado sobremaneira pelo intenso processo de urbanização dos últimos trinta anos.

Nota-se, porém, o vazio desses anos em que surgiram poucas idéias novas, e a retomada do debate torna-se dolorosa quando voltamos ao ponto em que paramos e tentamos reconstruir, como se fossem novidades, velhas fórmulas alternativas, dos anos 1970 e 1980, há muito incorporadas ao senso comum.

Mas, afinal, se tudo que era alternativo (ao autoritarismo) já virou consenso, e se, apesar disso, não conseguimos avançar, é sinal de que faltam elementos novos, adequados à realidade atual, que nos permitam seguir em direção a soluções de fato para o problema habitacional.

É claro que a lacuna principal é a falta de vontade política e honestidade de propósitos dos nossos governantes, que anunciam velhas soluções como se fossem novidades e fingem não perceber que o problema só se agrava, ano após ano.

O melhor exemplo de que quando há determinação política são encontradas soluções está no programa habitacional da gestão Luísa Erundina, na Prefeitura de São Paulo, que conseguiu dar alguns pequenos mas importantes passos em termos conceituais e realizou a construção de milhares de casas em mutirão, com uma qualidade inédita, urbanizou favelas e desenvolveu programas bem-sucedidos de melhoria e fixação de cortiços nas áreas centrais da cidade, provando que com criatividade e competência se pode começar efetivamente a resolver o problema.

Mas, além da falta de vontade política, acreditamos que faltam reflexão e debate sobre o assunto que nos permitam superar velhos obstáculos conceituais, remanescentes do debate interrompido com a extinção irresponsável do BNH.

Dentre os problemas conceituais que emperram esse processo destacamos três, cuja elucidação nos parece fundamental para o avanço da discussão. São eles: o déficit habitacional, a descentralização da gestão dos programas e a produção em grande escala de habitações.

A questão do déficit habitacional

A retomada da discussão sobre o problema da habitação no Brasil continua se dando sob o enfoque de que a solução para o pro-

blema é a construção de milhões de habitações, sem levar em conta a imensa quantidade de imóveis fechados em nossas cidades.

As entidades populares falam em um déficit de dez, 12 e até 14 milhões de unidades, para justificar esse enfoque construtivista, sem se preocupar em avaliar corretamente esses números e o que eles representam.

Sabemos que a falta de mecanismos de controle sobre a especulação imobiliária⁵ permite a elevação artificial dos preços de venda e do aluguel dos imóveis, transformados pelas políticas desenvolvidas nos últimos trinta anos em investimentos lucrativos, verdadeiras moedas para incentivar a indústria da construção civil, sem a menor preocupação com a sua função social, tão importante para as classes trabalhadoras.

O problema da habitação só se tem agravado em conseqüência desse modelo, que privilegia o capital imobiliário, dando a ele tanta liberdade e associando a isso o arrocho salarial, que reduziu o salário mínimo de mais de US\$ 200, em 1963, para cerca de US\$ 70 em 1994.

O resultado geral da política econômica das últimas três décadas foi uma imensa concentração de renda, que resultou numa equivalente concentração da propriedade imobiliária, excluindo milhões de pessoas e jogando-as nas favelas ou nas ruas.

De que adiantaria construir milhões de casas sem alterar esse quadro?

Certamente, a médio prazo, elas iriam parar nas mãos da mesma minoria, com a transformação de bairros populares em bairros de classe média, com a tradicional “expulsão branca”, ou expulsão via mercado.

A alteração dessa situação passa por uma democratização do acesso à propriedade urbana, que só pode se dar por uma combinação de políticas de recuperação salarial e de controle sobre o preço da terra urbana, ou seja, do controle do mercado imobiliário, com uma intervenção reguladora do Estado.

⁵ Ver, nesta coletânea, artigo de Paulo Castilho Lima.

Para isso, é necessária a alteração da Lei do Inquilinato, de modo a privilegiar o inquilino em detrimento dos investidores, e também de uma reforma urbana que tornasse efetivos os artigos 21, 23 e 24 da Constituição de 1988, que atribuem competência à União para:

(Art. 21) “Elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.”
“Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.”

(Art. 23) “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios... promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais.”

(Art. 24) “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre... direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico.”

A necessidade de adequar velhos instrumentos jurídicos, como o Código Civil de 1916 e a Lei nº 6.766/79, que disciplinam os parcelamentos urbanos, assim como a determinação constitucional de atribuir competência à União para executar “planos nacionais de ordenamento do território”, abrindo a possibilidade de coordenar políticas urbanas com estratégias ambientais de ocupação do território, articulando cidades, indústria, agricultura e transportes, em âmbito global, permite-nos pensar numa reformulação geral, que fuja da lógica miúda dos grupos econômicos, abrindo espaço para um autêntico planejamento econômico, que leve em consideração a necessidade de superação da miséria que vem atingindo índices alarmantes no país.

Toda essa reconstrução jurídica, que já dá seus primeiros passos no Congresso Nacional, com o Projeto de Lei nº 5.788/90, que estabelece as diretrizes gerais da política urbana (o Estatuto da Cidade), poderá se configurar numa autêntica reforma urbana se atingir, entre outros, os objetivos de “aumentar a oferta de terras urbanas e reduzir o seu preço”⁶ e também controlar o estoque de imóveis retido nas mãos de especuladores à espera de valorização ou de outras possibilidades de investimentos melhores.

⁶ Diana Motta, *Alterações da estrutura institucional voltada à promoção do desenvolvimento urbano no governo federal* (Anexos I, II e III).

Sabemos que há um capital errante, que ora vai para as bolsas, para o dólar, para aplicações financeiras e também passa pelo mercado imobiliário, quando lhe convém.

O argumento para manter tal situação é o de que o capital precisa de atrativos para gerar empregos na construção civil. Não avaliam, porém, os prejuízos causados na outra ponta, com o desvirtuamento da finalidade original da construção, que é a de dar habitação às pessoas.

As construtoras lucram, o capital multiplica-se, mas os apartamentos permanecem vazios, pois representam um valor em si, independentemente do uso que possam vir a ter.

É claro que, se houvesse uma mudança nessa lógica, que forçasse os proprietários a colocarem os imóveis no mercado, junto a uma política de controle de preços, haveria uma mudança substancial nesse cenário.

A demanda por habitações seria parcialmente atendida, as pressões sobre os bairros e as favelas diminuiriam, e então, com programas de regularização e urbanização de loteamentos clandestinos e favelas, junto com a construção de novas casas populares, o mercado reequilibrar-se-ia, voltando a atender todas as classes.

Para complementar essa normalização, seria preciso também uma recuperação salarial que desse condições aos trabalhadores de aquisição de uma habitação digna.

É impressionante que não se toque nessas questões nos fóruns sobre habitação. A lógica construtivista, tão do agrado das empreiteiras e dos agentes financeiros, que não desejam alterações no modelo concentrador de renda, tem sobrevivido todo esse tempo, pela nossa incapacidade ou pela nossa inércia em contestar esse modelo que aí está.

Continuam a bater na velha tecla dos milhões de unidades que precisam ser construídas, e como o déficit já começa a ser questionado, estão introduzindo agora um novo conceito, o de “demanda habitacional”, que não fala mais em moradias que faltam, mas em famílias que sobram. Tudo para não tocar no ponto nevrálgico do problema, ou seja, o imenso estoque de imóveis desocupados no país, que, se fosse posto no mercado a preços acessíveis, certamente resolveria parte dessa demanda, diminuindo o déficit e, portanto, a quantidade de unidades a serem construídas.

A descentralização como eixo de uma nova política

Os primeiros esboços de uma nova política habitacional estão indicando a mesma direção: a descentralização.

Isso se dá no âmbito da gestão política, como um todo, e também em relação às obras em si.

Essa tendência significa uma retomada do controle da cidadania sobre os recursos que transitam pelo Estado e que tradicionalmente fogem a qualquer controle que não seja o dos políticos e, em menor escala, o da burocracia estatal.

O modelo começou a surgir com a reestruturação do Conselho Curador do FGTS, com composição tripartite (governo federal, centrais sindicais e entidades empresariais) e com as câmaras setoriais, instituídas no governo José Sarney, e consolidou-se no Sistema Único de Saúde, criado pela Constituição de 1988, que promoveu uma horizontalização para a qual nem a própria população estava preparada (os conselhos municipais de saúde).

Esse modelo vai se consolidando também na área da habitação pelo projeto de lei do deputado Hélio Rosas, apoiado pela Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam), que propõe a criação do Sistema Nacional de Habitação, consagrando a Caixa Econômica Federal como gestora única dos recursos (sem a participação dos bancos privados) e delega ao Conselho Nacional de Habitação, já existente, a tarefa de definir normas e prioridades para aplicação desses recursos.

Esse Conselho teria que ouvir o Conselho Curador do FGTS para destinar parte dos seus recursos, e teria na sua composição uma representação tripartite também, com algum acréscimo de órgãos de planejamento urbano, ambiental, do Senado (representando os Estados), etc.

Os recursos não seriam apenas do Fundo de Garantia, mas de impostos, provavelmente percentuais do ICMS e Imposto de Renda.

Estão previstos também conselhos estaduais e municipais de habitação e um “fundo nacional da moradia popular”, para onde se destinariam todos esses recursos.

Essa proposta assim como a tendência à horizontalização e reconstrução de mecanismos de controle e fiscalização são sem dúvida promissoras, pelo significado democratizador que contêm, mas não representam modelos consagrados de administração pública, estando, portanto, sujeitas a um período de experimentação e ajustes.

É preciso estar atento para evitar que um excesso de instâncias democráticas de difícil articulação possam dar margem à corrupção, ao tráfico de influências e ao *lobby* das empreiteiras, de modo a comprometer todo o esforço em democratizar decisões para garantir o interesse das classes trabalhadoras, principais beneficiadas com o programa de habitações populares.

É estranha a verticalização da proposta, com o encadeamento dos conselhos nacional, estaduais e municipais, de uma forma que aparenta ser construída para atender aos interesses políticos dos governadores, visto que as resoluções municipais teriam que ser referendadas pela instância estadual, criando um clima propício à troca de favores políticos e realimentando o clientelismo, que rouba a liberdade do eleitor e do seu representante.

Seria mais lógico que as demandas municipais se articulassem diretamente com o Conselho Nacional, apreciadas de passagem por um órgão articulador de políticas urbanas e ambientais, de forma a somar à reivindicação um parecer técnico, que a situasse dentro das prioridades e dos critérios de ordenamento do território nacional.

Faz falta, também, a definição de um órgão executivo de caráter técnico, destinado a fiscalizar a execução dos programas, com o objetivo de promover uma reavaliação permanente e fazer novas propostas na esfera da tecnologia, racionalização, urbanismo, estética, cultura, técnicas de sensibilização de comunidades, arquitetura, etc. Seria uma instância onde as coisas fossem pensadas e colocadas para as comunidades, em um diálogo cujo objetivo seria o enriquecimento e o aprimoramento da nova experiência habitacional brasileira.

Sobre isso há uma polêmica antiga. Os técnicos oriundos do BNH propõem há anos a criação de uma “agência nacional de habitação”, pois compreendem que o papel executivo que exerciam no antigo Banco não foi atribuído a nenhum outro órgão, nas diversas reestruturações administrativas dos últimos anos, que acabaram desestruturando tudo.

Essa proposta foi considerada uma tentativa dos antigos tecnocratas de reassumir parte do seu antigo poder, e tal agência foi interpretada como um “mini-BNH”, enfraquecida pela atribuição à CEF do papel de gestora dos recursos, e ao Conselho Nacional de Habitação, do poder normativo.

Assim, restaria à agência o papel de executar as políticas, e por meio das agências estaduais, as Cohabs, executar os projetos técnicos.

Analisando o modelo da gestão Erundina, que é claramente o inspirador do projeto do Sistema Nacional de Habitação, vemos que não haveria espaço para uma agência como essa, pois o Fundo da Moradia Popular repassa os recursos diretamente para as associações de mutirantes, que contratam inclusive os projetos a escritórios particulares e agenciam mão-de-obra especializada, assistência contábil, compram ferramentas e materiais de construção, sem interferência do Estado, a não ser como fiscal da aplicação dos recursos.

O modelo Erundina tende a se consolidar como descentralização na ponta, ou seja, na obra, roubando espaço também às empreiteiras, além de frustrar as tentativas tecnocratas. Mas há espaço para os técnicos em um órgão de reavaliação, controle e produção de idéias novas, onde teriam muito a colaborar com o processo de repensar a habitação, seu sistema de produção e de apropriação por parte dos usuários.

Toda essa tendência à descentralização acaba simplificando o processo e aumentando os controles. É importante, por exemplo, que os conselhos tenham acesso, a qualquer momento, a informações sobre os recursos do FGTS e do Fundo Nacional de Moradia Popular, depositados na CEF.

Os resultados obtidos em São Paulo indicam um aumento da qualidade dos projetos, das construções e da economia nas compras de materiais, como resultado dessa autogestão, que permite aos usuários um controle direto sobre a obra e o uso dos recursos.

Esse tipo de gestão tem reflexos também sobre o tipo de espaço urbano resultante⁷ e sobre a identificação dos moradores com seu bairro e suas casas. Com controle sobre todo o processo, a casa sai como o morador quer, e o seu bairro será apropriado por ele, desde antes do

⁷ Ver Thereza Carvalho, *Housing and decentralization: policy, management and product*.

início das obras, evitando aqueles problemas tão comuns em conjuntos, de inadequação à cultura dos compradores e da criação de espaços pobres, sem identificação e continuidade com a malha urbana ao seu redor.

Produção em grande escala

Quando se fala em resolver o problema da habitação, mesmo pensando em reforma urbana, reavaliação do déficit e programas de urbanização e regularização de áreas degradadas (favelas e cortiços), não se pode deixar de falar também em construção massiva de habitações.

Isso nos leva a alguns questionamentos sobre a tecnologia empregada nas construções de conjuntos e sua relação com a renda extremamente baixa da população, com a ausência do Estado na construção civil e com o freqüente uso de mutirões.

Nos países onde a pré-fabricação teve um grande desenvolvimento, ou a população dispunha de um poder aquisitivo muito maior que o dos brasileiros (França), ou a presença do Estado bancava o alto custo da industrialização, permitindo ganhos de escala que compensavam o investimento em máquinas, equipamentos e treinamento de mão-de-obra especializada (União Soviética).

No Brasil, não temos nem um nem outro, e ainda por cima temos os mutirões e a autoconstrução, limitando o uso de materiais aos que estão disponíveis no mercado. Como aumentar então a produtividade, obtendo um ganho de escala, sem impedir que o usuário possa, mais tarde, modificar ou ampliar a sua casa?

Na verdade, existem duas vertentes a serem desenvolvidas:

A primeira seria a racionalização do processo construtivo tradicional, procurando padronizar equipamentos e procedimentos, criando "kits-teste" para instalações, de forma a prevenir possíveis defeitos, procurando desenvolver ao máximo a tecnologia existente de alvenaria de blocos (cerâmicos ou de concreto), de forma a criar alguns modelos

especiais que permitissem aumentar a velocidade e a qualidade da obra.

O desenvolvimento de blocos especiais para travamentos de cantos, a substituição da argamassa de cimento por outros aglomerantes, o uso de blocos maiores e mais leves e a pré-fabricação de elementos considerados “complicados” para serem fabricados no local (escadas, soleiras, pingadeiras, lajes, etc.), tudo isso já tem sido feito e se adapta ao mutirão e à autoconstrução. Essa pesquisa, no entanto, tem passado ao largo das preocupações governamentais e vai sendo desenvolvida isoladamente por arquitetos, institutos de pesquisa ou grandes construtoras.

Um bom exemplo é o da Encol, que enveredou por um processo de racionalização de equipamentos e procedimentos, caminhando para a industrialização e permitindo ganhos de escala fantásticos.

A simples aplicação dos métodos de Juan Mascaró, enunciados na sua obra *O custo das decisões arquitetônicas*,⁸ permite uma economia que chega a milhões de metros cúbicos por ano, em paredes construídas, com ganhos adicionais de qualidade.

Essa vertente de racionalizar ao máximo os processos construtivos tradicionais nos parece um caminho adequado a nossa realidade social, com níveis de renda muito baixos, que nos obrigam a trabalhar com a autoconstrução e conseqüentemente com materiais que estejam à venda na loja da esquina.

A segunda vertente seria a da industrialização propriamente dita.

Essa seria uma opção para grandes programas habitacionais, permitindo um ganho de escala que compensaria os investimentos em verdadeiras fábricas de habitações, a exemplo do que já se faz com escolas, no Brasil.

É claro que esse tipo de solução teria que ter participação do Estado, não só em relação ao investimento inicial na pesquisa e construção de unidades industriais, mas também no subsídio aos futuros compradores, pois, com um dos salários mínimos mais baixos do mundo, não poderíamos vender casas prontas e acabadas aos trabalhadores, nem mesmo pelo preço de custo; além disso, o sistema constru-

⁸ Ver Juan Luis Mascaró, *O custo das decisões arquitetônicas*.

tivo utilizado teria que ser compatível com o sistema tradicional, de alvenaria, para possibilitar futuras expansões ou remodelações da casa, sem implicar a sua demolição.

Quatro princípios básicos

Uma política habitacional realista deve dar-se dentro da perspectiva de que não haverá uma recuperação rápida do poder aquisitivo da população, por mais que a economia se estabilize, devido ao estrago causado pelas políticas de arrocho salarial, aplicadas ao longo dos últimos trinta anos, que levaram a uma deterioração do peso do trabalho na cultura econômica brasileira.

A inversão desse valor não se dará rapidamente, mas é um processo que depende da mudança de prioridades do nosso modelo econômico, do fortalecimento do movimento sindical e da própria consolidação da democracia brasileira.

Os quatro princípios básicos para o sucesso de uma política habitacional dentro dessa realidade são: subsídio, autogestão, racionalização e reforma urbana.

A industrialização é um caminho que deve ser percorrido junto com a pesquisa e a autogestão, de forma a refletir as necessidades da população e as questões tecnológicas.

Porém, sem dúvida, a política salarial é a chave para resolver o problema, pois com os atuais níveis salariais qualquer produto de qualidade estará fora do alcance do trabalhador.

Brasília: um caso à parte

A habitação no DF tem algumas características diferentes das do restante do país, devido ao planejamento feito à época da sua construção e às distorções que sofreu, durante os governos que se seguiram.

Com terra predominantemente estatal, a capital planejada para 600.000 habitantes não previu locação para bairros de trabalhadores, pensada que foi apenas para funcionários públicos. Mas há um precedente para isso.

Durante o último governo Vargas, foi elaborado um plano de ocupação para o Centro-Oeste que se baseava na colonização de dois eixos: um entre Goiânia e Anápolis (e para isso foram levados até lá os trilhos da ferrovia) e outro no antigo norte de Goiás, hoje Tocantins, que se desenvolveria ao longo de seis cidades planejadas, entre Ceres e Porto Nacional.

Com a construção de Brasília, esse projeto foi deixado em segundo plano, mas não abandonado, levando inclusive a construção da Belém—Brasília por esse eixo norte, que seria dedicado à produção agrícola, enquanto o eixo Goiânia—Anápolis seria um cordão industrial.

A idéia era preservar o projeto de criação dos dois eixos, usando-os como pólo de atração para absorver a migração das regiões mais atrasadas, idéia estimulada pelas oportunidades da nova capital, preservando-a como cidade administrativa.

Durante o período militar, essa análise foi substituída por outra oposta, que tendia a fechar o Plano Piloto à migração, por considerá-lo área de “segurança nacional”, sem nenhuma preocupação em oferecer alternativas às populações do Centro-Oeste, Norte e Nordeste, que sofriam o impacto positivo da abertura de novas oportunidades de vida em Brasília.

O resultado foi a transformação da cidade em único pólo de atração da região, levando à formação inicial de favelas, que forçou os governos a criarem grandes assentamentos populares e também os primeiros distritos industriais, para absorverem parte dessa mão-de-obra.

A falta de planejamento regional, aliada à política de “fechamento” do Plano Piloto, levou à criação de grandes cidades-dormitórios para essa enorme massa despossuída. Essas satélites foram também dotadas de serviços e infra-estrutura, acima da média nacional para esse tipo de assentamentos populares, de modo a evitar que quaisquer movimentos reivindicatórios pudessem abalar a estabilidade dos governos militares.

Assim instalada e dispendo de serviços aos quais não tinha acesso, no cinturão de atraso que ainda hoje cerca Brasília, essa população não cessou de migrar e tratou de aproveitar as oportunidades para galgar posições na máquina estatal, no comércio e na pequena indústria que se instalou nas satélites, assegurando um lugar no futuro para si e seus descendentes.

Ao contrário do que temiam os militares, essa população não se tornou um risco à estabilidade, mas, aproveitando o investimento governamental, desenvolveu essas cidades, principalmente Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, criando uma economia dinâmica e próspera, dando uma lição de confiança àqueles que viam no povo uma ameaça.

Com a redemocratização, um esquema clientelista, importado das regiões mais atrasadas de Goiás, passou a dominar o cenário político local, patrocinando, com fins eleitorais, a distribuição intensiva de lotes em novos assentamentos, agravando o problema.

A consequência dessas políticas sucessivas de estímulo à migração foi a desordem urbana, cujo custo para os contribuintes ainda não foi estimado. A necessidade de estender constantemente as redes de serviços, a rede viária e de transportes (inclusive a construção de um metrô, que poderia ter sido evitada, se fosse seguido o planejamento inicial e controlada a onda migratória) teve, naturalmente, grande impacto sobre as finanças públicas e o meio ambiente da região.

As soluções urbanas para os problemas já criados passam por um plano diretor de desenvolvimento urbano, já em elaboração, e naturalmente pelo fim da política de grandes assentamentos.

É também urgente a retomada da discussão sobre a criação de outros pólos de atração em torno do Distrito Federal, reavaliada à luz das novas realidades do Centro-Oeste e da dinâmica econômica nacional.

Bibliografia

CARVALHO, THEREZA. *Housing and decentralization: policy, management and product*. Tese de doutorado. Oxford Polytechnic. Oxford, Inglaterra, 1992.

- ENGELS, FRIEDRICH. *Contribución al problema de la vivienda*. Editorial Progreso, 1980.
- FINEP/GAP. *Habitação popular: inventário da ação governamental*. Rio de Janeiro, 1983.
- MASCARÓ, JUAN LUIS. *O custo das decisões arquitetônicas*. São Paulo, Nobel, 1985. 100 pp. ilustr.
- MOTTA, DIANA. *Alterações da estrutura institucional voltada à promoção do desenvolvimento urbano no governo federal*. (Anexos I, II e III). MBES, Secretaria de Habitação. Mimeo. 1994.
- SANTOS, CARLOS NELSON. *Habitação em questão*. Zahar, 1980.
- VALLADARES, LICIA. *Repensando a habitação no Brasil*. Zahar, 1983.



Gráfica e Editora Brasil Ltda.

SIG - Q.08 - Nº 2378 - Fone: 344-1614
Fax: 344-1613 - Brasília-DF

COLEÇÃO BRASÍLIA

Organizada por
Aldo Paviani

*Urbanização e
metropolização: a gestão dos
conflitos em Brasília
(1987)*

*Brasília: a metrópole em crise
(1989)*

*A conquista da cidade
(1991)*

Outros lançamentos da Editora UnB:

A apreensão da forma da cidade
Maria Elaine Kohlsdorf

Registro de uma vivência
Lucio Costa

*A minoria próspera
e a multidão inquieta*
Noam Chomsky

Amigos traiçoeiros
Thiago de Mello
e Sérgio Bath

O espaço da dor
Regina Dalcastagnè

*Obra poética completa
(4ª edição)*
Federico García Lorca

O mercado humano
Giovanni Berlinguer
Volnei Garrafa



BRASÍLIA: MORADIA E EXCLUSÃO

Nesta coletânea colaboram arquitetos, geógrafos, sociólogos, um engenheiro e um antropólogo, que apresentam uma visão abrangente do problema da moradia. Ao mesmo tempo em que fazem críticas à falta de uma política habitacional, levantam possibilidades de solução e propõem instrumentos de ação para a mudança dessa realidade, entre eles o uso mais democrático dos recursos públicos (como a terra) e a distribuição dos bens de uso e de consumo coletivo de forma equitativa e socializada.

Esta obra, que constitui material de referência para professores, estudantes e pesquisadores, é também recomendada para políticos, administradores e membros de equipes de planejamento urbano, bem como para empresários desejosos de entender as especificidades da urbanização em Brasília.

O livro está dividido em duas grandes áreas temáticas: a primeira trata de habitação, história, instituições e espaço urbano, da comercialização de habitações populares, o uso do FGTS como recurso para a habitação popular e sua apropriação pelas grandes incorporadoras, além de estudos de caso sobre Taguatinga e Vila Planalto; a segunda área temática trata da gestão urbana, de trabalho e de exclusão, com artigos versando sobre a especulação imobiliária no DF, sobre a urbanização com periferização e sobre o crescimento metropolitano para além dos limites do DF. São discutidos ainda habitação e emprego, enfocando a política habitacional de interesse social.

ISBN: 85-230-0420-3
COD. EDU: 17965

