

MARIA ROCHA KALIL

OS DESAFIOS DO MUTIRÃO ASSISTIDO

**- experiência da política habitacional em comunidade tradicional
do Estado da Bahia -**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Luciana Correa Lago

Rio de Janeiro
2014

MARIA ROCHA KALIL

OS DESAFIOS DO MUTIRÃO ASSISTIDO

**- experiência da política habitacional em comunidade tradicional
do Estado da Bahia -**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Luciana Correa Lago
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Prof. Dr. Fabrício Leal de Oliveira
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi o de relatar e analisar o processo de formulação e execução do programa de produção habitacional voltado ao atendimento de comunidades tradicionais do estado da Bahia, com ênfase na experiência vivenciada em Aldeia Velha, aldeia indígena localizada no município de Porto Seguro – BA. A relevância desta experiência se encontra na concepção de um programa para construção de casas em regime de mutirão assistido, com pagamento de ajuda de custo aos beneficiários, com recursos exclusivamente do governo do estado da Bahia e, mais importante, na contracorrente da produção habitacional gerida por empreiteiras. Contudo, o foco do trabalho está na problematização de questões referentes ao processo de formulação da política – e o possível viés tecnicista da administração pública –, de questões internas da aldeia e os limites da ação do Estado.

Palavras-chave: Política habitacional. Regime de mutirão assistido. Comunidades tradicionais. Aldeia indígena. Porto Seguro, Bahia.

ABSTRACT

The aim of this final essay was to report and analyze the process of formulation and execution of Bahia's state housing production program focusing on the attendance of traditional communities, with emphasis on the author's personal experience in Aldeia Velha, an indigenous village in Porto Seguro – BA. The experience's relevance lies on the conception of a program aimed to typical joint-effort housing construction methods which encompasses income support to the beneficiaries, with resources provided by Bahia's state government alone and, most important, on the countercurrent of traditional housing programs ran by contractors. However, the research is focused on the critique of issues related to the formulation process of a specific public policy – and the possible overly-technical approach in public management -, in addition to the village in context's internal problems as well as overall limits of State action.

Keywords: Public housing policy. Joint-effort housing construction methods. Traditional communities. Indigenous village. Porto Seguro, Bahia.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	06
2 ANÁLISE DO PROGRAMA.....	09
2.1 Processo de elaboração.....	09
2.2 Apresentação das propostas.....	16
2.3 Planejamento no escritório X Realidade local.....	18
3 ESTUDO DE CASO.....	20
3.1 Relato da experiência em Aldeia Velha.....	20
3.2 Cultura indígena e os limites da ação do Estado.....	26
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	33
REFERÊNCIAS.....	36

1 INTRODUÇÃO

O déficit habitacional no Brasil sempre figurou entre os grandes problemas a ser enfrentado pelos governos, tendo repercussões diretas na qualidade de vida da população brasileira, principalmente a de baixa renda.

A solução encontrada a partir da década de 40 para suprir essa carência significou um esforço de grande parte dos trabalhadores na provisão de suas moradias, tanto pela omissão do Estado na implementação de uma política habitacional e na implantação de infraestrutura básica nas periferias quanto por este segmento ser preterido pelo mercado imobiliário formal.

Com a redemocratização do país, na década de 80, os movimentos populares pressionam o poder público por recursos para produção habitacional autogestionária e esta modalidade passa a ganhar mais destaque na política de habitação através de programas criados por prefeituras - principalmente no Estado de São Paulo - e governos estaduais, com diferentes características e níveis de participação. Há época, “o governo federal financiou poucos projetos, sempre em resposta a pressão de movimentos populares que, apesar de bem sucedidos, não tiveram continuidade até 2002” (MINEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 22), demonstrando o reduzido interesse dos programas federais em realizar parcerias com associações e cooperativas habitacionais.

É apenas em 2004, após um longo processo de luta e negociações, que é aprovado o Programa Crédito Solidário (PCS), atendendo (em parte) a pauta dos movimentos de moradia por programas habitacionais na modalidade de autogestão. Apesar de inserir as entidades no processo de gestão dos projetos de produção habitacional, os grandes entraves referentes às exigências da Caixa Econômica Federal (CEF) - órgão financiador - e às dificuldades das entidades impediram a viabilização de um número mais significativo de propostas (MINEIRO; RODRIGUES, 2012). Assim, supõe-se que “as ações dos agentes operadores da política não são neutras e explicam, em grande parte, as barreiras e os incentivos encontrados ao longo

do processo de aprovação e execução das propostas apresentadas pelos movimentos de moradia” (LAGO, 2012, p. 15).

Em 2009, o governo lança o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) com o objetivo de construir 1 milhão de casas para atendimento a diferentes segmentos de renda. A partir da pressão dos movimentos para que uma parte das casas previstas no programa fossem construídas por autogestão, o governo apresenta o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (MCMV-E), garantindo R\$500 milhões para a produção autogestionária.

Ainda que represente uma conquista, do ponto de vista das históricas reivindicações dos movimentos sociais, a concessão de financiamentos a Entidades Organizadoras (associações, cooperativas, sindicatos e outros) configura um percentual muito reduzido em relação ao pacote geral do MCMV. Conforme análise de Arantes e Fix (2009, p. 2) sobre o programa do governo,

[...] 97% do subsídio público disponibilizado pelo pacote habitacional, com recursos da União e do FGTS, são destinados à oferta e produção direta por construtoras privadas, e apenas 3% a entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais, para produção de habitação urbana e rural por autogestão.

Esse dado confirma a priorização que ainda é dada à iniciativa privada na produção habitacional do país. A situação torna-se ainda mais complicada quando se trata de áreas rurais, “isso porque o atendimento a este público não interessa às construtoras devido às dificuldades de logística neste canteiro de obras, as distâncias entre os lotes, e os limites para o ganho em escala” (ARANTES; FIX, 2009 apud TAVARES, 2011, p. 16).

Indo na contracorrente da enxurrada de projetos do MCMV ligados à iniciativa privada, e entendendo a importância de estimular a inserção dos beneficiários na construção da política de habitação, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR)¹ formulou, em 2010, um programa de produção habitacional

¹ A Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR foi criada pela Lei nº 8.538, de 20 de dezembro de 2002, e tem por finalidade formular e executar a política estadual de desenvolvimento urbano, de

para atendimento a comunidades tradicionais, através do regime de mutirão – assunto tratado no primeiro capítulo deste trabalho.

O programa em questão surge como uma alternativa buscando colocar em pauta na gestão pública os quesitos quantidade X qualidade. Isso porque, além do objetivo imediato de atendimento ao déficit, o programa se estruturou na perspectiva do empoderamento das famílias, da sua inserção num projeto maior de desenvolvimento comunitário, corroborando com a ideia defendida pelos movimentos sociais, a exemplo da União Nacional por Moradia Popular (UNMP), que “defende a autogestão [...] como forma de construção de poder popular” (UNMP, 2003 apud MINEIRO; RODRIGUES, 2012, p.22).

Contudo, este programa formulado pela SEDUR não mantinha uma relação direta com os movimentos sociais, estando aberta a participação à entidades sem fins lucrativos em geral (ONGs, cooperativas, associações etc.). A gestão dos recursos seria responsabilidade das entidades selecionadas, assim como a assistência técnica oferecida, não se configurando como um projeto necessariamente autogestionário.

No segundo capítulo será relatada a experiência desse programa em uma aldeia indígena no extremo sul da Bahia, analisando como as divergências internas, assim como a imposição da proposta, acarretaram obstáculos à ação.

Em suma, esse artigo pretende relatar as dificuldades encontradas no processo de elaboração e execução de um programa voltado para a produção habitacional através de mutirão, e as potencialidades de uma intervenção que trouxe aprendizado e desejo de continuar tentando desenvolver formas alternativas e mais humanas de atendimento às demandas sociais.

2 ANÁLISE DO PROGRAMA

2.1 Processo de elaboração

O objetivo deste capítulo é apresentar o processo de formulação do Programa de Produção Social de Moradias para Populações Tradicionais do Estado da Bahia, lançado por meio do Edital de Seleção Pública N° 001/2010, pelo Governo do Estado da Bahia, através da SEDUR.

A ideia de registrar esse processo é decorrente da minha participação na equipe da Coordenação de Projetos Especiais (CPE), subordinada à Diretoria de Programas e Projetos Habitacionais da Superintendência de Habitação, onde eram desenvolvidas ações voltadas ao atendimento de demandas habitacionais das comunidades tradicionais² do Estado, e que idealizou e formulou o programa.

O processo teve início quando a coordenação foi criada em 2008 devido à grande demanda por unidades habitacionais em comunidades tradicionais do Estado. A Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) do Estado da Bahia, através das suas diretrizes, estabelece a priorização do atendimento, dentre outros critérios, às comunidades tradicionais, de acordo com as suas especificidades. Desse modo, se fez necessário criar um programa que garantisse o atendimento de parte do significativo déficit habitacional dessas comunidades, buscando meios alternativos àqueles comumente utilizados pela política pública - entenda-se aqui as obras realizadas através das empreiteiras, com projetos padronizados para todas as áreas de intervenção.

A partir dos pleitos que as comunidades enviavam à Secretaria relatando a precariedade de suas moradias e a necessidade de novas construções, a equipe da CPE - composta por profissionais das áreas de arquitetura, serviço social e economia - realizou visitas técnicas a essas comunidades para fazer o reconhecimento da área,

² A Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) define como Populações Tradicionais: “aquelas comunidades ou grupos humanos organizados por gerações sucessivas e que se reconhecem como tais, localizados em área urbana ou rural, de forma permanente ou temporária, cujos meios de vida e de reprodução mantêm preservadas as especificidades de seus usos, costumes, tradições, cultura, lazer, organização social e formas de morar, tais como as populações indígenas, quilombolas e ribeirinhas;” (Cap. I, Art. 2º. da Lei No. 11.041 de 07 de maio de 2008).

identificar e quantificar a demanda por habitação, além de se aproximar do modo de vida da população e suas relações, e construir uma forma de atendimento adequada à realidade local. As visitas serviram para embasar a formulação do programa e estabelecer – em alguns casos, estreitar – a interlocução com as populações pleiteantes.

As listas de beneficiários enviadas pelas associações e lideranças eram validadas nas visitas, exceto quando os beneficiários não se encaixavam no perfil estabelecido pelo programa, por exemplo nos casos de pessoa solteira sem filho. Essas situações não eram vistas como prioridade, considerando o amplo universo do déficit para atendimento. Foram estabelecidos como critérios para atendimento as famílias que moravam em habitações precárias (precariedade oriunda do material utilizado na edificação, de processo construtivo inadequado, mau estado de conservação, etc.), em situações de instabilidade, insalubridade ou risco e casos de coabitação.

Para identificação do grau de precariedade das habitações, as visitas eram sempre realizadas com a participação de uma arquiteta da equipe e, a partir de sua análise, apontava-se a necessidade de substituição da unidade ou apenas de sua reforma. Contudo, o programa em questão não atendia os casos de reforma da moradia por ter sido criado essencialmente para produção de novas habitações.

As visitas realizadas pela equipe da CPE eram, eventualmente, acompanhadas por técnicos de outros órgãos estaduais, a exemplo da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPROMI) e da Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA), na tentativa de assegurar uma percepção mais ampla da comunidade e suas peculiaridades e garantir um atendimento integrado.

A partir da análise decorrente das visitas, a CPE elaborou o edital de seleção pública que teve o objetivo de, no âmbito do Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (SEHIS), convocar instituições de direito privado sem fins lucrativos interessadas em apresentar propostas técnicas de execução de projetos habitacionais - com mínimo de 50m² de área construída e compatibilidade com as características regionais, locais, climáticas e culturais da área -, voltados à produção de moradia para as comunidades tradicionais. Todas as propostas deveriam ser desenvolvidas sendo considerados três eixos de atuação: 1- planejamento e execução de obra habitacional,

sob regime de mutirão assistido; 2- capacitação de lideranças e moradores em construção civil e elaboração de material de divulgação; e 3- elaboração e execução de trabalho técnico social, permeando todas as atividades. O objetivo era tornar as famílias agentes ativos em todo o processo construtivo da própria moradia, esta entendida como a casa em si e o espaço que a envolve e que também é definido por ela.

A escolha por entidades sem fins lucrativos tinha o objetivo de escapar da lógica mercadológica na qual a política habitacional mergulhou, além de suprir uma deficiência de corpo técnico do Estado para elaboração de projetos específicos para cada comunidade – visto que a intenção do programa era um atendimento considerando as especificidades locais.

As entidades deviam ter existência legal de no mínimo 36 meses, atuação comprovada no Estado da Bahia há pelo menos 12 meses, e habilitação jurídica, com atribuições estatutárias ou regimentais compatíveis com os objetivos e princípios da seleção pública.

Dentre os critérios de avaliação da instituição proponente, a vinculação com a comunidade beneficiária – ou seja, entidade representativa dos moradores beneficiários - era pontuada, valorizando a participação de entidades locais no processo de seleção.

Preferencialmente, os projetos deveriam prever a utilização de materiais disponíveis na região, levando-se em consideração a adequação das tipologias e técnicas adotadas às tradições, hábitos e costumes das comunidades em cada local.

Para o enquadramento das propostas foram feitas certas exigências que garantissem a sustentabilidade do projeto e sua adaptação às limitações infraestruturais do local, tais como projeto de sistema de drenagem e manejo das águas pluviais, inclusive com alternativas de reuso nas unidades habitacionais a serem construídas; e projetos complementares de energia elétrica, água potável, prevendo-se a instalação de cisterna de captação de águas de chuva e solução de esgotamento sanitário compatível com as características geotécnicas locais.

A seleção pública foi realizada com recursos exclusivamente do Governo do Estado, e o valor de R\$20.000,00 (vinte mil reais) repassado por unidade era superior ao repassado por outros programas habitacionais na época, inclusive federais.

O recurso correspondente a cada unidade a ser produzida contemplava os itens e valores assim especificados: a) custo da edificação da unidade habitacional, limitado a R\$15.000,00 (quinze mil reais)³, referente à aquisição de material de construção e às despesas de legalização, no que houver; b) execução do trabalho de assistência técnica, correspondente ao custo do trabalho de elaboração dos projetos necessários à execução do empreendimento, à orientação técnica relativa à produção da unidade habitacional, à contratação de mão de obra especializada, à capacitação em construção civil de lideranças e representantes das famílias beneficiárias e à produção de material de divulgação das ações, ficando limitado a R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) por família beneficiada; c) ajuda de custo às famílias beneficiárias para participação no processo de execução das unidades com capacitação em construção civil, no valor de R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), correspondente ao período de duração das obras. A elaboração e execução do trabalho técnico social foi estabelecido como contrapartida da entidade conveniente, a ser desenvolvido junto à comunidade-objeto da proposta e correspondente a, pelo menos, 2,5% do valor a ser aportado pelo Estado da Bahia para execução das unidades habitacionais.

O atrelamento das ações vinculadas à construção das unidades habitacionais à elaboração e realização de projetos de trabalho social era condição obrigatória, uma vez que a participação social é um pressuposto metodológico do programa. Esta deveria ocorrer durante todo o período de efetivação das propostas até a conclusão do projeto, através de reuniões, oficinas, cursos, definições de estratégias de intervenção, tendo como intuito conhecer os anseios e necessidades habitacionais da população e atendê-los.

De um modo geral, a equipe da CPE dispôs de significativa autonomia para definir os critérios do edital e as comunidades a serem atendidas. Entretanto, apesar da mobilização da equipe em torno da elaboração da seleção pública, alguns gestores apresentavam resistência em relação ao modelo de contratação proposto, sugerindo a preferência por contratos diretos (sem licitação) com as organizações.

³ A Coordenação adotou o valor de R\$15.000,00 (quinze mil reais) para a compra de material de construção a partir do referencial de experiências da COOPERHAF (Cooperativa de Habitação dos Agricultores Familiares), nas quais eram construídas unidades habitacionais de 50 m² com este valor.

Para dar celeridade ao lançamento e início do projeto, a Secretaria definiu a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado (CONDER), empresa pública vinculada à SEDUR, como órgão executor do programa. A escolha pela CONDER foi decorrente desta possuir setor jurídico próprio, o que facilitaria o lançamento da seleção pública. Caso o edital saísse pela SEDUR, este precisaria antes passar pela aprovação da Procuradoria Geral do Estado (PGE), acarretando na morosidade do processo.

Desse modo, a Companhia entrou no convênio como órgão concedente, responsável, diretamente, pelas atribuições de acompanhamento, fiscalização e avaliação da execução do convênio, além do exame das despesas, com a avaliação técnica relativa à aplicação dos recursos repassados, a fim de verificar sua correta utilização, mediante a elaboração de relatórios, realização de inspeções e visitas, e atestação da satisfatória realização do objeto do convênio.

Entretanto, a fluidez dos trâmites entre CONDER e SEDUR foi facilitado pelo fato da coordenadora do programa ser originalmente funcionária da CONDER e ter um bom relacionamento com os envolvidos. Isso porque o programa exigia um maior comprometimento dos técnicos - por se tratar de uma metodologia nova (convênios com entidades etc.) - e, de uma forma geral, não era visto com bom olhos pelo órgão. De todo modo, o diálogo possibilitou uma maior agilidade e um maior comprometimento do corpo técnico.

O programa pretendeu atender os Municípios do Estado da Bahia nos quais existem comunidades tradicionais identificadas e auto-reconhecidas e certificadas pelos órgãos competentes, segundo a listagem abaixo:

Tabela 1 – Lista de comunidades a serem atendidas pelo edital de Seleção Pública N° 001/2010.

Lote N°.	Município	Comunidade(s)	N° de Unidades / Famílias
01	Seabra	Agreste – Quilombola	25
		Capão das Gamelas – Quilombola	30
		Vazante – Quilombola	05
		Vão das Palmeiras – Quilombola	53
	Lapão	Lagoa do Galdêncio – Quilombola	50
		TOTAL do Lote	163
02	Maragojipe	Giral Grande – Quilombola	19

		Tabatinga – Quilombola	25
		TOTAL do Lote	44
03	Itacaré	Fojo – Quilombola	35
		João Rodrigues – Quilombola	35
		TOTAL do Lote	70
04	Campo Formoso	São Tomé – Quilombola	70
		TOTAL do Lote	70
05	Santa Cruz de Cabrália	Área Agrícola Pataxó	32
		Terra Indígena Coroa Vermelha	68
		TOTAL do Lote	100
06	Porto Seguro	Aldeia Velha – Indígena Pataxó	120
		TOTAL do Lote	120
07	Porto Seguro	Aldeia Barra Velha – Indígena Pataxó	110
		TOTAL do Lote	110
08	Porto Seguro	Aldeia Imbiriba – Indígena Pataxó	12
		Córrego da Cassiana – Indígena Pataxó	42
		Aldeia Meio da Mata – Indígena Pataxó	50
		TOTAL do Lote	104
09	Porto Seguro	Aldeia Boca da Mata – Indígena Pataxó	100
		TOTAL do Lote	100
10	Porto Seguro	Aldeia Pé do Monte – Indígena Pataxó	22
		Aldeia Guaxuma – Indígena Pataxó	50
		TOTAL do Lote	72
11	Itamaraju	Aldeia Trevo do Parque – Indígena Pataxó	51
	Prado	Aldeia Craveiro – Indígena Pataxó	12
		Aldeia Corumbauzinho – Indígena Pataxó	50
		TOTAL do Lote	113
12	Glória	Comunidade Indígena Pankararé	35
		Comunidade Indígena Kantaruré	10
		Comunidade Indígena Xucuru-Kariri	05
		TOTAL do Lote	50
13	Banzaê	Comunidade Indígena Kiriri de Mirandela	100
		Comunidade Indígena Kiriri de Araçá	100
		Aldeia Fazenda Sítio Banzaê – Indígena Tuxá	30
		TOTAL do Lote	230
14	Pilão Arcado	Pedreira – Comunidade Pesqueira	26
		Passagem – Comunidade Pesqueira	27

	Casa Nova	Riacho Grande – Comunidade Pesqueira	24
		Umbuzeiro – Comunidade Pesqueira	07
		Casa Nova – Comunidade Pesqueira	29
	Sento Sé	Aldeia Sento Sé – Comunidade Pesqueira	36
		Itapera – Comunidade Pesqueira	05
		TOTAL do Lote	154
TOTAL GERAL			1500

Fonte: Edital de Seleção Pública N° 001/2010, lançado pelo Governo do Estado da Bahia.

Em números, o primeiro edital da Seleção Pública 001/2010 visava atender 36 comunidades - dentre elas, indígenas, quilombolas e pesqueiras - em 14 municípios do Estado, totalizando 1.500 novas unidades habitacionais.

Diferentemente de outros programas de produção habitacional de interesse social, dado o seu atendimento a população de baixa renda, este programa funcionou “a fundo perdido”, sem retorno financeiro por parte das famílias beneficiárias.

Não houve também a necessidade de comprar terrenos, visto que as comunidades para serem atendidas deveriam ter seu território regularizado ou com processo de regularização aberto (sempre processos coletivos). No caso dos quilombolas, a partir da confecção do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) pelo INCRA, o Estado realiza a titulação com a emissão de título de propriedade coletiva para a comunidade⁴. As terras indígenas são de propriedade da União, desse modo inalienáveis e indisponíveis, e os direitos dos índios sobre elas são imprescritíveis⁵.

Embora o programa buscasse atender a demanda de comunidades tradicionais historicamente preteridas pelas ações do poder público e, de fato, em condições precárias de habitabilidade - considerando aqui um conceito amplo de habitabilidade, para além de problemas físicos da moradia -, este critério de atendimento excluía a

⁴ O Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o artigo 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A partir do Decreto 4883/03 ficou transferida do Ministério da Cultura para o INCRA a competência para a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como a determinação de suas demarcações e titulações. Mais informações: <http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/quilombolas>

⁵ Maiores informações: <http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoas/demarcacao-de-terras-indigenas>

participação de outras comunidades rurais também em situação de vulnerabilidade. Em muitos casos, nas observações feitas através de diversas visitas ao interior do Estado, pôde-se constatar que, tradicionais ou não, as comunidades rurais apresentavam um modo muito similar de produção da vida social e do modo de habitar. A partir desta perspectiva, no decorrer do processo, foram surgindo inquietações quanto a importância da certificação das comunidades ditas tradicionais para o atendimento na dimensão institucional (deixando de fora as que não buscaram o auto-reconhecimento); e a equidade proporcionada pelos critérios de atendimento estabelecidos nesta política habitacional que priorizam as comunidades tradicionais em detrimento de outras que não possuam origem indígena, quilombola etc.

O lançamento da seleção pública pelo Governo da Bahia em 2010 representou um avanço do ponto de vista da superação de práticas comumente utilizadas pelo poder público para construção de moradias sem adequação à realidade local das comunidades. Houve a tentativa de uma mudança de paradigma da quantidade para a qualidade. O objetivo era aliar o atendimento ao déficit habitacional na zona rural a ações de empoderamento e melhoria da qualidade de vida.

A construção através do mutirão trazia a possibilidade de capacitar os beneficiários em construção civil - considerando a alternativa de inserção posterior no mercado de trabalho -, mediante ajuda de custo; envolvimento destes com a moradia e com o processo de acompanhamento das obras, fiscalizando a qualidade do material utilizado; e redução de custos das obras garantindo uma unidade habitacional maior e de melhor qualidade.

2.2 Apresentação das propostas

Foram poucas propostas apresentadas – há, evidentemente, uma carência no que se refere a organizações capacitadas (jurídica e tecnicamente) para a proposição em pauta –, e apenas 02 entidades apresentaram habilitação jurídica e projetos técnicos adequados ao edital. Infelizmente, a participação de entidades representativas dos beneficiários na seleção foi bastante reduzida e não apresentaram a pontuação mínima para aprovação.

Assim, poucas comunidades tiveram a oportunidade de ter, através do programa, a resolução do seu problema habitacional. Vale ressaltar que mesmo as organizações selecionadas apresentavam deficiências, contudo, a comissão responsável pela seleção optou por solicitar alguns ajustes para garantir que o programa tivesse início.

Nesse sentido, um comparativo pode ser feito com o Programa Crédito Solidário, do Governo Federal, no qual, apesar da abertura para seleção de projetos das entidades pela CEF, houve diversas dificuldades destas em serem selecionadas devido ao “grau de exigência para os empreendimentos, por um lado, e a dificuldade das entidades, por outro” (MINEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 24). Portanto, duas questões podem ser levantadas: a exigência dos órgãos gestores da política e a falta de preparo das entidades para implementação desta. Uma estratégia de enfrentamento da carência organizativa das entidades é a oferta de assistência técnica pelo Estado, visando capacitá-las para a proposição em pauta.

Dentre as falhas observadas, a falta de planejamento do uso do recurso trouxe problemas para a execução do projeto. A presença de uma planilha de custos de referência no edital teve o objetivo de demonstrar a viabilidade da construção de uma unidade habitacional (aquisição de material de construção) de 50,00m² com o valor disponibilizado. Segundo o mesmo edital, os projetos deveriam, preferencialmente, prever a utilização de materiais disponíveis na região, levando-se em consideração a adequação das tipologias e técnicas adotadas às tradições, hábitos e costumes das comunidades em cada local.

Entretanto, as organizações se utilizaram da planilha publicada e não fizeram as adaptações necessárias à realidade de cada comunidade. Isso impactou significativamente no período da execução, pois os valores não foram pensados considerando as distâncias das localidades (dificultadores para a entrega do material de construção), por exemplo.

A classificação das propostas foi julgada com base em dois elementos principais, a saber: a) Qualificação da instituição proponente e da equipe de trabalho (construtiva e social) indicada para o projeto; e b) Qualidade da Proposta Técnica apresentada.

2.3 Planejamento no escritório X realidade local

Uma das grandes críticas feitas no âmbito das políticas públicas é o distanciamento com o qual estas são formuladas. As equipes que ocupam os órgãos do poder público, ao pensarem nas estratégias de enfrentamento dos problemas sociais, o fazem através de uma ótica muito particular, através da sua própria visão etnográfica.

Mello e Vogel (1983), ao escreverem sobre a “experiência antropológica” no Catumbi, analisam e criticam a visão tecnicista embutida nos planejadores urbanos que pensam a “cidade ideal” a partir de teorias acadêmicas que não refletem e abarcam as necessidades humanas e tampouco “medem” seus impactos no cotidiano local. A extrema valorização do saber técnico ofusca as contribuições fundamentais da parceria com a população: “De um lado estão os que têm o privilégio do conhecimento e da técnica. Do outro, os que precisam da mão paternal e condutora” (MELLO; VOGEL, 1983, p. 69). Assim, cria-se uma hierarquização dos saberes, colocando o público-alvo das intervenções urbanas como meros espectadores “necessitados” do conhecimento “superior”.

É dessa forma que tem funcionado nos escritórios da administração pública (e privada) país afora. A hegemonia da visão institucional gera muitos equívocos, colocando em prática projetos-padrão que não consideram as especificidades locais, acarretando na inadaptabilidade das propostas.

O horizonte onde pode-se vislumbrar uma intervenção na realidade considerando toda sua complexidade é quando há a sinergia entre o saber local e o saber “acadêmico”. Assim, de acordo com a defesa dos trabalhos antropológicos descrita por Mello e Vogel (1983, p. 69), “seus objetos se constroem no entroncamento das teorias nativas com as teorias dos pesquisadores. Sabem perfeitamente que é preciso relativizar ambas, porque o mundo é a síntese tensa e cambiante das versões que pretendem dar conta dele.”

Desse modo, é importante destacar que uma das dificuldades na construção de políticas públicas eficientes é a distância entre a elaboração e a aplicação. O processo dialético se constrói com a participação popular na discussão e problematização sobre suas demandas e com o emprego do saber técnico para ampliação de possibilidades

de intervenção. Nesse processo, o conhecimento e a experiência dos envolvidos geram o “caldo” necessário para a definição das propostas.

Essa breve reflexão serve para orientar a análise do programa que estamos tratando aqui, considerando seus avanços, mas, principalmente, tendo uma percepção crítica desde a sua concepção até a experiência em uma comunidade indígena sobre a qual trataremos no próximo capítulo. Notadamente, muitos obstáculos e desvios no entendimento do programa poderiam ter sido evitados se houvesse um maior intercâmbio entre as partes envolvidas.

3 ESTUDO DE CASO

3.1 Relato da experiência em Aldeia Velha

A experiência que iremos tratar aqui ocorreu na comunidade indígena de Aldeia Velha, localizada em Arraial D'Ajuda, distrito do município de Porto Seguro-BA. A aldeia encontra-se contígua à área urbana, fazendo com que seus moradores estejam muito próximos ao modo de vida urbano, inclusive prevalecendo os trabalhos de produção de artesanato e prestação de serviços à rede de turismo da região, além da agricultura.

A demanda por construção de novas unidades habitacionais já havia sido solicitada à Secretaria pelas lideranças e nas visitas realizadas antes do início do projeto foi constatado a predominância de casas de taipa em estado precário. As lideranças informaram, há época, que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) havia proibido a extração de madeira nas áreas indígenas, impossibilitando os mesmos de construir suas casas, essencialmente feitas de barro e madeira.

Paralelo a isso, falas recorrentes dos moradores indicavam a preferência por casas de alvenaria. A casa de taipa lhes servia como moradia, mas funcionava como uma fase transitória à casa convencional - apesar de muitos moradores solicitarem a permanência da antiga moradia de taipa para funcionar como depósito e afins. Essa mesma realidade de “negação” da moradia anterior é encontrada em outras comunidades rurais do país, conforme relato de Tavares (2011, p. 98):

[...] o repertório que as famílias traziam sobre habitação e sobre materiais de construção era aquele dos locais onde elas habitaram anteriormente. Se estas condições anteriores eram desfavoráveis ou precárias, este “modelo” de habitação era prontamente descartado. O mesmo se diz em relação ao material, propiciando que famílias considerassem técnicas com uso madeira e terra crua como não eficientes, pela associação que faziam aos materiais provisórios utilizados.

A Grin 9⁶ foi a entidade escolhida na seleção pública para realização do projeto de construção de 120 unidades habitacionais em Aldeia Velha. Apesar da entidade já ser conhecida na aldeia devido a realização de outros projetos ligados à educação ambiental, não houve um processo de discussão prévia com os moradores e construção conjunta do projeto a ser apresentado à SEDUR-CONDER. A entidade apresentou à comunidade um projeto arquitetônico elaborado por técnicas da SEDUR e que estava disponível para comprovar a viabilidade de construção de uma unidade de 50m² exigida no edital.

A composição da equipe deveria ser de caráter multidisciplinar, composta por coordenador, responsável técnico e equipe técnica com as atribuições e qualificações profissionais compatíveis com as atividades previstas no edital. Não era pré-definido no edital, portanto, a quantidade de mestre-de-obras ou pedreiros que a entidade deveria contratar.

A capacitação em construção civil foi dividida em 2 turmas de 60 pessoas, com duração de 12 horas (parte teórica). A obra foi organizada em etapas, buscando agrupar as unidades mais próximas, devido à logística de entrega de material, por exemplo. A participação na capacitação deveria, preferencialmente, ser de um membro da família beneficiária. Caso esta não dispusesse de ninguém, a família poderia indicar um parente ou vizinho que a representasse na capacitação e na obra.

Inicialmente, a capacitação foi direcionada para utilização de tijolo de solo-cimento (BTC), também conhecido como tijolo ecológico, por este ser menos nocivo ao meio ambiente. Contudo, a empresa fornecedora contratada pela entidade não deu conta da produção e o projeto teve que ser alterado para o tijolo convencional.

Após o início das obras, pôde-se notar um certo descontentamento de alguns participantes do mutirão. Segundo a comunidade, os beneficiários não aprenderam em poucos dias de capacitação a construir as casas. Além disso, muitos deles tinham outros afazeres fora da Aldeia que os impediam de trabalhar na obra e o valor pago pelo programa foi considerado baixo.

⁶ A Grin 9 é uma Oscip fundada em 1997 e atua fundamentalmente na promoção do equilíbrio do tripé da sustentabilidade, desenvolvendo projetos para a melhoria social, ambiental e econômica da sociedade. Para mais informações: www.grin9.org.br

Por conta dessas questões, houve um desvio na metodologia de mutirão proposta pelo programa, pois alguns beneficiários optaram por utilizar o valor de ajuda de custo que receberiam pela participação no curso-obra para contratar pedreiros para realizar a construção das suas casas, dispondo, inclusive, de recursos próprios para complementar o valor do profissional. Muitos optaram também em realizar os mutirões apenas nos finais de semana e com a ajuda de pessoas de fora da aldeia.

Além da fiscalização realizada pela CONDER, as visitas da equipe da SEDUR ocorreram durante todo o projeto com o objetivo de acompanhar as obras e esclarecer e mitigar as dificuldades surgidas no percurso. Em todas as visitas realizadas pela equipe da SEDUR era ratificada a ideia do programa, da importância da participação e que o valor de ajuda de custo não era compatível com a contratação de um profissional, funcionando apenas como uma “bolsa” para os beneficiários se dedicarem à obra. Porém, a entidade que estava no corpo-a-corpo acabou fazendo “vista grossa” com o intuito de dar prosseguimento à obra.

Dentre os problemas recorrentes identificados nas visitas, estavam sempre a reclamação pelo atraso de material de construção e a ausência do responsável técnico no canteiro de obras, ficando tudo a cargo do mestre de obras. Decorrente da falta de acompanhamento técnico da entidade, foram verificados problemas construtivos relacionados a falta de impermeabilização da fundação e janelas feitas com verga, mas sem contra-verga (reforço estrutural usado para solucionar a concentração de tensão nessa zona e evitar fissuração da parede), por exemplo.

Apesar do programa não depender de agências financiadoras externas (e suas burocracias), atrasos e irregularidades na prestação de contas acarretaram impecilhos na liberação das parcelas. Todos esses problemas causaram as constantes paralisações da obra.

Embora surgissem dificuldades no processo, nas reuniões de esclarecimento os beneficiários se mostravam mais confiantes para realizar a intervenção, demonstrando, assim, a necessidade permanente de comunicação entre as partes. Nesse sentido, pôde-se notar que nas etapas subseqüentes das obras houve um andamento mais célere, fruto também da experiência adquirida nas etapas anteriores.

Em um projeto como esse, no qual a participação de todos se faz imprescindível, a união e o comprometimento do grupo são itens fundamentais para o êxito do desafio. Para isso, é importante que a comunidade apresente um grau mínimo de organização, com lideranças representativas que ajudem a conduzir o processo. Nesse caso, o cacique e seu grupo mantinham uma postura reivindicativa permanente, consoante com a defesa das questões indígenas frente aos órgãos públicos. Nesse sentido, Ribeiro (2010, p. 95) já exaltava a mudança na conduta dos povos indígenas: “a mudança de maior espanto ocorreu com os próprios índios, cuja atitude geral de submissão e humildade, que se seguia ao estabelecimento de relações pacíficas, está dando lugar, muitas vezes, a uma postura orgulhosa e afirmativa”. Contudo, a organização existente na comunidade referia-se principalmente a demandas da “categoria”, sem antecedentes na produção habitacional nesses moldes.

A oportunidade, através do projeto de construção das casas, de buscar o fortalecimento dos laços comunitários, a autonomia e emancipação dos moradores deveria apoiar-se na execução de um trabalho social em consonância com a obra, articulando ações de mobilização, desenvolvimento comunitário e político, que ultrapassassem a necessidade básica da nova habitação.

Entretanto, verificou-se nesse projeto o pouco peso dado ao trabalho social - item obrigatório, como dito anteriormente - através dos depoimentos das famílias. Segundo estas, o projeto não foi apresentado à comunidade e a técnica social responsável não era vista com frequência na aldeia, tendo apenas realizado alguns encontros para apresentar-se e falar sobre o uso do material de construção. Nesse sentido, a crítica deve ser feita desde o momento de elaboração do projeto pela entidade, momento no qual deveria haver ampla discussão com os moradores sobre suas necessidades, seu modo de vida e anseios, para a partir daí chegar aos projetos físico e social finais.

Mas qual a real função do trabalho social em programas de habitação de interesse social? Não cabe aqui uma análise aprofundada do assunto, mas, apesar de ser item obrigatório e condicionante para repasse de recursos destes programas, o trabalho social aparece muitas vezes apenas como coadjuvante em um processo no qual o objetivo final é a nova moradia. Entretanto, há uma permanente tentativa de

afirmar o trabalho social e a contribuição dos profissionais da área na “construção de uma política habitacional e urbana conectadas com a democracia, cidadania, participação e atendimento às demandas da população, um processo permeado de contradições, limites e desafios” (BRASIL, 2010, p.52).

Para salientar a crítica às consequências que a falta de participação dos beneficiários no processo de elaboração dos projetos pode acarretar ao bom andamento da intervenção, pôde-se verificar a inadequação de alguns aspectos do projeto à realidade local dessa comunidade. Por exemplo, a construção do fogão a lenha na área da varanda traseira/lavanderia estava prevista no projeto, visto que é um item utilizado por todas as famílias; entretanto, depois de iniciada a obra, os beneficiários reivindicaram a construção deste na área externa à casa, pois acreditavam ser a melhor localização para evitar que a fumaça gerada entrasse na moradia.

Do mesmo modo, a janela da sala que no projeto foi colocada na lateral na unidade para garantir uma maior privacidade e evitar a entrada de sujeira (as ruas são de terra), não foi bem aceita pelos moradores, que solicitaram a transferência desta para a frente da casa, tendo sido atendidos no decorrer do projeto.

Esses exemplos são emblemáticos de como deve-se atentar para os usos e costumes que cada grupo social faz dos seus espaços. “É preciso que as pessoas atribuam signos às coisas para que possam servir-se delas. Espaços construídos são capazes de sustentar um modo de vida desde que lhe sejam outorgados certos valores” (MELLO; VOGEL, 1983, p. 70). Ainda que analisando um ambiente urbano, Mello e Vogel (1983, p. 72) exploram os significados que os espaços podem ter na vida de seus moradores:

Além das casas, ruas e calçadas convém prestar atenção às portas e janelas, embora não tenham mais a importância de antigamente. [...] As janelas e postigos têm uma variedade análoga de significados. Servem para a comunicação com a rua. Através delas, as mulheres observam o que se passa diante da casa, registrando eventos e atividades; controlando o comportamento dos transeuntes e vizinhos. [...] Das janelas controlam as situações, os conflitos e as maneiras. Alertam, repreendem ou corrigem. Zelam pela segurança e boa educação dos filhos.

Contudo, de forma contrária ao disposto pelo Estado, boa parte dos beneficiários introduziu modificações ao projeto da habitação antes de sua entrega oficial. Colocaram piso cerâmico, instalaram louça que haviam comprado por conta própria, alteraram a localização do fogão à lenha, fizeram mureta na varanda. Embora não houvesse autorização para tal, avaliou-se que tais alterações não tinham influenciado de maneira significativa no andamento das ações. Entretanto, uma família introduziu modificações substanciais, que alteraram por completo o projeto da unidade habitacional, mesmo tendo sido enviada, por e-mail, declaração desautorizando as obras antes da entrega definitiva da casa. Tais modificações referem-se ao acréscimo de dois cômodos ao fundo, demolição de uma parede e fechamento da varanda frontal. Este fato teve uma conotação ainda mais grave por se tratar da moradia de uma liderança comunitária, além de ter gerado rumores sobre algum tipo de favorecimento. Em conversa com os beneficiários da casa ampliada, eles reconheceram o erro, admitiram que foram desautorizados a fazerem alterações e se comprometeram a desculpar-se em reunião com a comunidade.

Ao analisar a experiência não deve-se perder de vista os interesses diversos que influenciaram no processo e resultado desta: a perspectiva do Estado em atender ao déficit; as características do programa que estabeleceu certas condições nem sempre considerando a conjuntura; a entidade organizadora na busca pela organização da comunidade para construção das casas; e as famílias que desejavam a realização do antigo sonho, mas cada uma trabalhando no seu tempo e dentro das suas limitações.

Apesar de todas as dificuldades e contratempos enfrentados pelo programa (desde a elaboração à execução), as 120 unidades foram concluídas e entregues em Aldeia Velha e, devido ao caráter diferencial da experiência, esta teve seu reconhecimento no 60º Fórum Nacional de Habitação de Interesse Social⁷, ao ser premiada com o Selo de Mérito na categoria Relevância Social.

⁷ Evento realizado entre os dias 15 e 17/05/2013, em Brasília/DF, e promovido pela ABC – Associação Brasileira de Cohabs e Agentes Públicos de Habitação e pelo FNSH DU – Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Maiores informações: www.abc.habitacao.org.br

Figura 1 – Casa de taipa



Figura 2 – Mutirão



Figura 3 – Casa entregue pelo programa



Fonte: Acervo da SEDUR.

3.2 Cultura indígena e os limites da ação do Estado

Mesmo quando perdem a língua e ainda quando se completa o que se poderia chamar de aculturação, ou seja, mesmo quando eles se tornam quase indistinguíveis do seu contexto civilizado, ainda assim mantêm sua autoidentificação como indígenas de um grupo específico, que é seu povo. (RIBEIRO, 2010, p. 26)

A história dos índios no Brasil foi banhada em sangue. Com a chegada dos portugueses – nos contam os livros – a população indígena foi sendo dizimada e dominada pelos homens “civilizados”. Desde então, o trato da questão indígena já sofreu diversas mudanças até chegar a seu estágio atual.

Após a hegemonia da intervenção religiosa, a atuação do Estado na atenção aos povos indígenas só se institucionaliza a partir de 1910 com a criação do Serviço de Proteção aos Índios (SPI). O órgão buscou afastar a Igreja Católica da catequese indígena e sua atuação era orientada por uma política indigenista que tentava civilizar os índios, transformando-os em trabalhadores nacionais.

Devido à má gestão, falta de recursos, corrupção funcional, dentre outros motivos, a SPI é extinta em 1967, sendo substituída pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), órgão atualmente vinculado ao Ministério da Justiça. Sendo a principal

executora da política indigenista do Governo Federal, a missão institucional da FUNAI é proteger e promover os direitos dos povos indígenas no Brasil⁸.

Ainda que a abordagem da questão indígena tenha avançado, o Estado continuou exercendo a função de tutela sobre as comunidades indígenas, reforçando a relação paternalista e mantendo-as submissas e dependentes.

A partir da edição da lei n.º 6.001 de 19/12/1973, conhecida como Estatuto do Índio, a prática da política indigenista estabelece novos referenciais, representando um avanço, especialmente no tocante a definição das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

O processo de redemocratização do país na década de 1980 ampliou o debate sobre a questão indígena tanto na sociedade civil quanto entre os próprios índios que, a partir daí, começaram a pensar e se organizar politicamente, se inserindo gradualmente nas discussões de seu interesse. Nesse bojo, a Constituição de 1988 simbolizou um novo momento para a questão, substituindo a concepção de tutela e assistencialismo por um modelo pautado na diversidade étnica e na garantia de relações protetoras entre o Estado e comunidades indígenas brasileiras.

Mesmo com a evolução na história da política indigenista, as críticas à atuação da FUNAI ainda demonstram o atraso em relação ao tratamento do Estado sobre as questões indígenas. A insuficiência de funcionários, escassez de recursos e falta de credibilidade são alguns dos problemas que acometem o órgão, assim como denúncias de cooptação de lideranças e fomento de conflitos internos entre os índios.

A maior reivindicação indígena ainda é que sua população possa viver nas terras ocupadas e reconhecidas e que tenham seus costumes respeitados, mas

⁸ “Na prática, significa que compete à FUNAI promover a educação básica aos índios, demarcar, assegurar e proteger as terras por eles tradicionalmente ocupadas, estimular o desenvolvimento de estudos e levantamentos sobre os grupos indígenas. A Fundação tem, ainda, a responsabilidade de defender as Comunidades Indígenas, de despertar o interesse da sociedade nacional pelos índios e suas causas, gerir o seu patrimônio e fiscalizar as suas terras, impedindo as ações predatórias de garimpeiros, posseiros, madeireiros e quaisquer outras que ocorram dentro de seus limites e que representem um risco à vida e à preservação desses povos”, disponível em: http://ambientes.ambientebrasil.com.br/indios/funai/funai_-_fundacao_nacional_do_indio.html

[...] em pleno início do século XXI, os desafios existentes [...] incluem a necessidade de ajustar a estrutura do Estado para a abordagem da temática indígena ao contexto social, político e econômico atual. Esses desafios, vinculados ao processo de desenvolvimento do país promovido pela ação dos programas governamentais, dos investimentos privados e da ação da sociedade como um todo no marco da consolidação da democratização, exige uma FUNAI ágil, moderna e de atuação estratégica que possa cumprir com as suas atribuições e atender melhor às necessidades e aspirações das populações indígenas.⁹

Atualmente, apesar da suposta integração existente entre os índios e o mundo moderno, mostra-se latente a permanência de características próprias que os distinguem do modo de vida da chamada “civilização”. Esse pressuposto pode ser amparado pelos estudos do antropólogo Darcy Ribeiro que, através de sua vivência em comunidades indígenas do país, demonstrou que embora tenha havido uma cruel tentativa de dominação desse povo, ele manteve seu referencial étnico:

[...] centenas de povos indígenas que, vivendo para além das fronteiras da civilização, ou ilhados nas áreas já dominadas, lutam para manter sua própria cara e identidade, sob as condições mais adversas. Alguns deles tão transformados racialmente, tão transfigurados culturalmente, que são quase indistinguíveis da gente brasileira e do seu contexto. Apesar disso, continuam mantendo uma noção profunda e já arraigada de que são eles próprios, diferentes de todos os outros povos. (RIBEIRO, 2010, p.75)

Essa diferença pode ser percebida nos seus hábitos e costumes, desde o modo de utilização do seu território (local de produção e reprodução) às peculiaridades culturais de rituais, crenças e relação com o ambiente.

A partir do surgimento de instituições especializadas, a formulação das políticas públicas começa a tratar da questão indígena com mais atenção, inclusive com a criação de setores específicos nos órgãos da administração pública.

O paternalismo agressivo com o qual o Estado tratava as populações indígenas dá lugar a um tratamento mais respeitoso, no qual a tentativa de “ocidentalização” vai sendo substituída pela gradual assimilação da sua cultura.

Ainda assim, a generalização da cultura indígena nas políticas públicas invariavelmente incorre em erros ao estabelecer formas de atendimento único para

⁹ Extraído do site da FUNAI, disponível em: www.funai.gov.br

populações em todo o país. Os índios da Amazônia, por exemplo, se mantiveram mais isolados porque viviam mais distantes da entrada dos não-índios pelo Atlântico. Os do litoral, como no caso de Porto Seguro, tiveram compulsoriamente um contato muito maior. Desse modo, embora haja um componente comum de identidade dessas comunidades, há uma variedade de “culturas” que se associam ao ambiente e contexto no qual vivem. Ao desconsiderar esses fatores, as políticas públicas acabam por gerar “estereotipizações” dos índios e perpetuar um atendimento inadequado às suas necessidades.

Posto isso, deve-se considerar que para qualquer ação em um espaço é preciso, primeiro, conhecê-lo. Partindo dessa premissa, pode-se deduzir que a implementação de uma política habitacional numa comunidade indígena deve ser precedida por estudos e diálogos sobre seus hábitos, seu modo de ser e viver. A intervenção habitacional em aldeias indígenas não pode limitar-se à construção de unidades, perdendo de vista que o espaço onde vivem é também espaço de reprodução social e sobrevivência/trabalho.

O que se percebe é uma imposição cultural das práticas “ocidentais” as quais estamos acostumados sem a devida preocupação com as peculiaridades do modo de vida indígena. Os projetos são elaborados por técnicos de uma cultura x para uma comunidade de cultura y. Exemplo disso é o desabafo de um dos índios beneficiários do projeto que expôs que muitos deles não se achavam capazes de realizar os serviços necessários para a construção das unidades, com exceção de um número muito pequeno que já “mexiam com a ferramenta”, demonstrando a possível inadequação da metodologia ao contexto local.

Assim como a crítica à imposição de um projeto deve ser feita para evitar novos equívocos, a análise se complementa na problematização de questões relativas ao processo e ao ambiente que irá sofrer a intervenção.

Diversos obstáculos foram enfrentados também por divergências internas da aldeia. Durante o desenvolvimento do projeto foram recorrentes falas de moradores que questionavam a credibilidade e transparência das decisões tomadas pelo cacique e suas lideranças. Como qualquer espaço em disputa de poder, a concessão de

“privilégios” a um grupo em detrimento de outro gerou, principalmente, discordâncias em relação à ordem de atendimento dos beneficiários, submetida ao cacique.

Os moradores afirmaram que as casas que estavam sendo substituídas nas primeiras etapas não estavam em grau de precariedade urgente. Segundo Txaywã, professor de cultura da aldeia,

as casas que estão caindo por cima das pessoas ficaram para depois. A minha casa é uma das mais antigas da aldeia, eram seis casas de madeira iguais a minha, hoje só restaram a minha e da vizinha nas condições que vocês estão vendo. Perto de mim estão construídas essas todas e não incluíram a minha por que eu sou contrário a ele, por isso ele não me colocou.¹⁰

Ainda nesse viés, igualmente foi questionado a inserção da filha do cacique na lista da primeira etapa do projeto, acentuando a expressão de conflitos de interesses dentro da aldeia. Quando questionados por se omitirem e não participarem das reuniões com os demais beneficiários, todos foram unânimes em responder que não eram convidados e que muitas reuniões eram realizadas dentro da casa do próprio cacique somente com “o grupo dele”.

Considerando as reclamações de alguns beneficiários e com o objetivo de coibir atitudes arbitrárias das lideranças da aldeia, a coordenadora do programa deliberou que na execução das etapas subsequentes a equipe técnica da SEDUR estivesse presente para revisar a relação de beneficiários e vistoriar todas as casas para garantir um processo transparente junto à comunidade em relação às substituições mais urgentes.

Além das questões internas, o histórico paternalista das ações estatais influenciou na mobilização dos beneficiários para o mutirão. Desde o primeiro dia do curso de capacitação em construção civil, uma liderança local e ex-cacique se pronunciou questionando a metodologia proposta pelo programa: “as casas dos programas do Estado deveriam ser entregues prontas com a chave na porta”, sendo apoiado por outros presentes no local. Essa é uma polêmica que permeia as discussões sobre projetos “autogestionários” de uma forma geral por estes dependerem essencialmente da mão-de-obra dos beneficiários.

¹⁰ Fala extraída de relatório técnico de acompanhamento das obras elaborado pela SEDUR.

Vale aqui não concluir a posição certa ou errada, mas levantar questões acerca da temática, visto que esse tipo de metodologia já apresentou perdas e ganhos nas diversas experiências desenvolvidas. Nesse caso, o trabalho em mutirão não foi uma escolha das famílias beneficiárias do programa, o que certamente influenciou na vontade/disponibilidade destas no decorrer das obras. Ao mesmo tempo, a prática local sempre foi a de construção das casas de taipa realizada pelos próprios moradores, muitas vezes com ajuda dos vizinhos e parentes, não diferindo substancialmente do proposto pelo programa.

Outra situação que chamou atenção nessa experiência foi a dificuldade em introduzir tecnologias alternativas de construção em áreas rurais. Possivelmente a insatisfação em relação às casas de taipa cria na população um desejo maior pelas edificações convencionais de alvenaria, desenvolvendo uma rejeição por tentativas de inovação presentes nas propostas para essas áreas. A investida desse projeto em realizar a construção em BTC, como dito anteriormente, gerou desconfiança entre os moradores, que tendiam a achar a construção em terra crua como não durável, apesar do bloco de solo cimento se aproximar mais da matéria-prima tradicional utilizada por eles.

Essa questão nos remete a como a “preservação” da cultura local pode ter interpretações bastante distintas, inclusive pelos próprios beneficiários. Ao mesmo tempo em que, muitas vezes, a visão tecnicista do Estado acaba se impondo à cultura local, a própria localidade acaba sendo influenciada por convenções surgidas na sociedade hegemônica. Assim, ainda que o índio se declare como tal e siga diversas tradições de seu passado milenar, ele também acaba negando características históricas em prol da crença no valor utilitário de materiais “modernos” e de sua inserção no mundo “ocidental”, impondo limites à atuação de técnicos que, preocupados com a adequação dos projetos, pensam em utilizar certos materiais e técnicas como forma de respeitar as características locais, mas esbarram em discursos que solicitam as mais convencionais intervenções.

Talvez a valorização de métodos convencionais demonstre como a fronteira entre a cultura indígena e a cultura “dominante” é fluida e, enquanto a tradição fomenta uma visão romantizada nos departamentos da administração pública, o próprio índio,

conforme vai se vendo menos isolado, almeja inserir-se nos padrões da sociedade contemporânea.

O mesmo pode ser dito com relação à formação de uma cultura econômica baseada numa “racionalidade” de ganhos e perdas a partir das possibilidades. O tema da singularidade que faz o índio ser classificado como uma cultura tradicional potencializa seu poder reivindicatório, só que, muitas vezes, na prática, isso é utilizado como uma postura de quem enxerga em políticas públicas compensatórias uma oportunidade de autobenefício.

Assim, na experiência relatada, houve denúncias de índios que, ainda que possuíssem casas fora da aldeia – no turístico distrito de Arraial D’Ajuda –, constavam na lista de beneficiários do projeto (além de outras incongruências para enquadrar-se no programa), demonstrando como o “jeitinho brasileiro” e outros atributos relativos à sociedade capitalista e ao paternalismo do Estado são práticas disseminadas - visto que a normativa deste programa (e da maioria dos programas habitacionais do país) não permite a concessão de moradia para quem já possui um outro imóvel. Percebe-se, assim, que a implementação de uma política habitacional sugere mais complexidade do que a “mera” construção de casas.

Vale ressaltar, entretanto, que, de um modo geral,

[...] o índio vive a situação desesperada de quem não quer identificar-se com a sociedade nacional, de quem se nega a dissolver-se nela, mas que precisa, igualmente, do seu amparo compensatório. E é um amparo que só o Estado pode dar e deve dar, mesmo porque o problema indígena somos nós, que invadimos suas terras e destruimos suas vidas. (RIBEIRO, 2010, p.78-79)

Portanto, o “acolhimento” das comunidades tradicionais, e nesse caso dos povos indígenas, no sistema de garantia de direitos do Estado constitui-se como fator de fundamental importância para sua sobrevivência.

Essas reflexões foram postas com o intuito de relativizar as questões surgidas no processo e os atores envolvidos nele. Parte-se do pressuposto de que a construção de uma política habitacional (nesse caso) e do processo de entendimento entre as partes perpassam pela desconstrução de estereótipos e estruturas dadas, requerendo uma análise mais aprofundada e despida de concepções polarizadoras.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da tentativa de atendimento ao déficit habitacional aos embates nas relações sociais. Nesse intervalo, diversos aspectos fazem da realidade uma teia mais complexa do que imaginávamos a princípio. Existe, evidentemente, uma dificuldade em se chegar a “consensos” do que é melhor para os beneficiários, principalmente quando estamos tratando da construção da moradia, um sonho arraigado no imaginário de muitas famílias.

A experiência relatada neste trabalho não pretende dar respostas, mas apresentar-se como contribuição para os estudos sobre a utilização do mutirão no enfrentamento à demanda por habitação, agregando informações ao cenário ainda limitado da política de habitação nesses moldes e pensando no universo da ação – atores e contexto.

Analisando o projeto em discussão, percebemos que diversos erros foram cometidos desde a sua concepção até a implementação. Em resumo, o cenário se apresentou da seguinte maneira: as organizações contratadas não dialogaram previamente com as comunidades para formulação das propostas e se mostraram pouco estruturadas para executar o previsto em seu plano de trabalho; o Estado estava despreparado para dar conta de um processo minucioso e novo, diferente das obras comumente realizadas através de empreiteiras, acarretando em pouca abertura para participação dos beneficiários; e as comunidades revelaram divergências internas durante o processo e apresentaram certa resistência à participação no corpo-a-corpo das obras, visto que a prática comum dos órgãos públicos é entregar a casa pronta aos beneficiários.

Diante das dificuldades enfrentadas, houve um sentimento de frustração por não ter alcançado os resultados esperados, tanto em termos de quantidade de demanda atendida (considerando os demais lotes da seleção pública que não foram atendidos ou que tiveram suas obras paralisadas), quanto na qualidade no desenvolvimento dos projetos. Foi um longo processo de construção e discussão dentro da Secretaria para conseguir a aprovação dessa empreitada por parte dos gestores.

Mas, ainda que com obstáculos, a implementação da política habitacional sempre irá suscitar novas questões, assim, vale a pena algumas reflexões:

Os programas habitacionais que prevêem a participação dos beneficiários na construção de suas casas através do mutirão devem dispor de recursos para pagamento da mão-de-obra das famílias já que o comprometimento com a obra exige, muitas vezes, a abdicação de seus afazeres profissionais. Essa questão também remete à polêmica sobre o mutirão que pode ser visto como uma solução para a falta de habitação ou como um sobretrabalho para as populações já marginalizadas pelas políticas públicas.

Dadas as diferentes vias de atendimento à demanda habitacional, a construção realizada pelos próprios beneficiários é uma metodologia que, se comparada àquela realizada de forma “convencional” por construtoras, requer um tempo maior de obra, em decorrência de questões como: dificuldade de se manter o canteiro de obras ativo durante a semana (devido às atividades pessoais dos moradores), participantes sem muita experiência em construção civil, dentre outras. Essa questão não invalida tais experiências, apenas aponta para o indispensável planejamento da obra, considerando este e outros fatores como as paralisações em períodos de colheita, como ocorre em zonas rurais. Além disso, por não estar vinculada a uma perspectiva mercadológica de lucro, essa modalidade permite a construção de tipologias habitacionais maiores e diferenciadas, com qualidade construtiva e inserção de outros equipamentos coletivos, sinalizando a prevalência do valor de uso em relação ao valor de troca. (ARANTES; FIX, 2009)

No contexto rural, o mutirão deve ser analisado sob outra perspectiva por apresentar diferenças em relação ao mutirão urbano, considerando aspectos como o

[...] canteiro de obras disperso, o prévio conhecimento de qual casa é de qual família, e mesmo as influências da participação do movimento social. Há de se considerar ainda o entendimento de que no meio rural o local da produção é o local da reprodução da família, o que dá um outro significado para a habitação. (TAVARES, 2011, p.19)

A possibilidade de construção através do mutirão pretende, na maioria das vezes, alcançar ganhos que vão além do provimento de uma habitação digna, buscando, por meio da mobilização e articulação dos participantes, uma consciência política coletiva. Embora a concepção da experiência apresente esse viés, na prática as populações atendidas por esses programas, ao se encontrarem em situação de vulnerabilidade e desiludidas com as constantes promessas não realizadas, se submetem às diversas exigências e condições (mesmo que incompatíveis) das propostas, como forma de suprir sua necessidade habitacional.

Contudo, para que haja um investimento a nível das políticas públicas de habitação nesse modelo de inserção das famílias no processo construtivo, é imprescindível que haja uma concordância destas sobre a metodologia. Mas quando a própria necessidade não se reflete muitas vezes no comprometimento das famílias na construção de suas casas, como incentivar um programa de produção habitacional que pressuponha a doação da mão-de-obra dos beneficiários para a construção ainda que com ajuda de custo?

Em meio a tantas questões, cabe ressaltar que este relato representa apenas uma tentativa de reflexão crítica de uma experiência que, apesar de ter na sua concepção um viés mais humano e emancipatório – tratando aqui especificamente do programa mencionado –, mostrou-se, nos seus interstícios, muito mais complexa do que poderia supor uma iniciante. A possibilidade de “sair de cena” e analisar as conquistas e as dificuldades deste caso tem motivado o envolvimento em novas experiências e a necessidade de um maior aprofundamento na temática.

REFERÊNCIAS

AMBIENTE Brasil. Disponível em:

<http://ambientes.ambientebrasil.com.br/indios/funai/funai_-_fundacao_nacional_do_indio.html>. Acesso em 20/02/2014.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. *Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: Alguns Comentários sobre o pacote Minha Casa, Minha Vida*. 2009. Disponível em <http://habitabrasil.blogspot.com/2009/12/os-paradoxos-do-programa-minha-casa_14.html>. Acesso em: outubro de 2013.

BAHIA, Governo do Estado da. Lei nº 11.041, de 7 de maio de 2008. *Institui a Política e o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Estadual de Interesse Social e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www.sedur.ba.gov.br/pdf/pehis.pdf>>. Acesso em: 02/05/2010.

BALTHAZAR, Renata D. S. *A permanência da autoconstrução: um estudo de sua prática no Município de Vargem Grande Paulista*. São Paulo: 2012. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2012.

BONDUKI, Nabil. A habitação por conta do trabalhador. In: *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: FAPESP, 1998, p. 281-313.

_____. *Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula*. Disponível em:

<http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: 28/09/2013.

BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. *Assegura as famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no. 11.124, de 16 de junho de 2005*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11888.htm>. Acesso em: 17/01/2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. *Curso a Distância: Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social*. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. *Política Nacional de Habitação*. Cadernos MCidades. 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>>. Acesso em: 06/06/2013.

CAPACETES COLORIDOS (filme). Paula Constante, 2007. 37min43". son.color.

FUNAI. Disponível em: <www.funai.gov.br>. Acesso em: 15/02/2014.

INCRA. Disponível em: <www.incra.gov.br>. Acesso em: 07/03/2014.

LAGO, Luciana Corrêa (org.). *Autogestão Habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2012.

MELLO, Marco Antonio da Silva; VOGEL, Arno. Lições da rua: o que um racionalista pode aprender no Catumbi. In: *Arquitetura Revista*, Rio de Janeiro, FAU/UFRJ, no 1, set., 1983, p.67-79.

MINEIRO, Edilson; RODRIGUES, Evaniza. Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção. In: Lago, Luciana Corrêa (org.). *Autogestão Habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2012, p. 19-48.

RIBEIRO, Darcy. *Falando dos índios*. Rio de Janeiro: Fundação Darcy Ribeiro; Brasília, DF: Editora UnB, 2010.

TAVARES, Simone Fernandes. *Análise da organização coletiva no processo de construção da habitação rural*. Caso: assentamento rural Sepé Tiaraju, Serra Azul-SP. 2011. 219f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2011.