

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE PESQUISAS E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL
UFRJ/IPPUR

ESPECIALIZAÇÃO
EM
PLANEJAMENTO E USO DO SOLO URBANO

VIABILIDADE DO ACESSO A MORADIA
PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

Análise do Custo

Envolvido na Produção de Habitações

LUCIANE TASCA

Monografia apresentada ao Curso
de Especialização em Planejamento e
Uso do Solo Urbano

Orientadora: Prof. Luciana Lago

Rio de Janeiro

1999

ÍNDICE:

1. Introdução.....	01
2. A Questão Habitacional no Brasil.....	04
3. Mutirão.....	10
Processo de mutirão e autogestão auxiliado por instituições não governamentais	
4. Construção de Conjuntos Habitacionais.....	15
Intervenção Direta do Poder Público através da Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro	
5. Programa de Autogestão com Financiamento da CEF.....	19
Novas Formas de Gestão Habitacional. Projeto Demonstrativo em São João de Meriti	
6. Conclusão.....	23
7. Referências Bibliográficas	28

A questão habitacional no Brasil já vem há muito tempo sendo foco de atenção, desencadeando discussões acerca dos problemas enfrentados pela crescente população de baixa renda, desprovida de quaisquer recursos que possibilitem seu acesso à moradia digna. Desde o final dos anos 40, segundo Ribeiro e Lago (1995), “forma-se no Brasil uma estrutura de provisão de moradia nas grandes cidades, composta por três segmentos: a produção popular, fundada no loteamento periférico e na autoconstrução da moradia; a produção estatal, direta ou indireta; e a produção empresarial sob o regime da incorporação imobiliária”. O país apresenta então, um padrão de organização das metrópoles marcado “(...) pela dualização do ambiente construído urbano: em um pólo, a segregação da população pobre nas precárias periferias (...) e, no outro, a expansão, nas áreas centrais, da forma empresarial de produção residencial” (RIBEIRO e LAGO, 1995).

O processo de urbanização acelerada, deflagrado nas décadas de 60 e 70, incentivado por políticas públicas, promoveu profundas modificações no espaço das cidades. Ao mesmo tempo que se incentivava a modernização da agricultura, acarretando o esvaziamento do campo, aumentava-se cada vez mais, a oferta de infraestrutura e serviços urbanos, incluindo-se a habitação, proporcionando-se assim, um inchaço nas cidades. Em consequência disso, agravaram-se os problemas de abastecimento, transportes coletivos, saneamento e principalmente de moradias para a classe de trabalhadores.

Na década de 80, frente à crise econômica, “os longos períodos de desemprego, acompanhados de subemprego e trabalho eventual, tornam-se corriqueiros entre a classe trabalhadora” (BONDUKI, 1992). Esta, já não conseguia mais arcar com o custo dos aluguéis, aumentando assim, o número de ocupações ilegais e invasões de terrenos em áreas de risco. Ainda em consequência da crise, “desarticula-se a política habitacional formulada a partir de 1964 pelo governo autoritário. Em 1986, o BNH é extinto e os recursos de grande magnitude destinados à habitação (FGTS), já dilapidado por uma péssima administração, passam a ser geridos pela Caixa Econômica Federal, que reduz

drasticamente os investimentos” (BONDUKI, 1993). Contudo, o BNH deixou marcas de uma gestão autoritária e centralizada, na qual predominava a não participação da população nos projetos e programas implementados, além da construção de grandes conjuntos habitacionais na periferia, distanciando os moradores do núcleo das cidades. O que se verificou, com a descentralização das políticas habitacionais, foi um processo intenso de favelização, sendo áreas vazias ocupadas de forma desenfreada e sem controle por parte do poder público.

Ao mesmo tempo, nesse quadro de conflitos, crescem os movimentos de luta por moradias dignas, configurando um importante movimento social presente nas cidades. A partir de então, “uma série de temas vinculados à estratégia de formulação e implementação de programas habitacionais populares polarizou técnicos, políticos, órgãos e empresas estatais, movimentos de moradia, usuários e a opinião pública. Todos os pilares da política habitacional foram postos em cheque, inclusive o próprio BNH” (BONDUKI, 1992). Nessa época, houveram tentativas de formular programas alternativos de habitação a nível do poder público, dos partidos de oposição e das reivindicações do movimento popular, buscando-se analisar e questionar o problema de uma forma nova, ao menos aparentemente.

O debate colocou frente a frente os diferentes grupos interessados na questão habitacional, servindo, apesar de todas as suas deficiências, para politizar a problemática. Fato este, de grande relevância, pois a questão da habitação deflagra-se antes de tudo, como um problema político e econômico. Ainda segundo Bonduki (1992), “quase todos os aspectos da política habitacional foram questionados: mecanismos financeiros, fontes de recursos, o caráter (anti) social dos investimentos, as intermediações, o processo de produção, as tecnologias adotadas, a dimensão dos conjuntos e seus projetos arquitetônicos e urbanísticos, as formas de propriedade, a gestão política habitacional, o papel da iniciativa privada e do usuário, a centralização das decisões”. Questionou-se acima de tudo, entre os vários segmentos da sociedade, a real necessidade de um Banco de Habitação, que há muito vinha sendo criticado em relação ao que estava realizando.

Num momento em que se buscam novos rumos para a política de habitação destinada à camada de baixa renda, tem-se neste estudo, uma proposta para demonstrar a viabilidade da casa própria para essa população, analisando-se o custo real da

produção de moradias através, 1) do processo de mutirão, auxiliado por instituições não governamentais; 2) da intervenção direta do Poder público, como a construção de conjuntos habitacionais e 3) de programas de autogestão com financiamento da CEF. Para cada caso, serão citados exemplos de comunidades em que foram implantados esses programas, como o Programa de Cooperativas em Mutirão e Autogestão da Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião, implantado na Cooperativa Shangri-lá, o Programa Habitar Brasil da CEHAB/RJ, no município de Porto Real e o Programa Pró-Cred Associativo da CEF, em fase de implantação no Município de São João de Meriti.

Inserido nesse âmbito de debates e discussões, pretende-se abordar o que se tem feito e o que se pode fazer, a partir de idéias e experiências inovadoras, na busca por novas formas de produção de moradia, que sejam realmente viáveis às camadas de baixa renda, assim como, dignas e com qualidade.

A questão urbana já vinha merecendo a atenção do governo central desde 1963, em particular o problema habitacional. Mas, de acordo com Bernardes (1986), “a compreensão da gravidade dos problemas urbanos era limitada pela visão eminentemente intra-urbana e não havia consenso quanto a medidas concretas a serem propostas, ainda que um grupo expressivo de arquitetos lutasse para colocar devidamente a questão, mesmo que sempre em seus aspectos intra-urbanos”. Assinala ainda, que “o governo implantado em 1964 não iria conferir maior atenção ao desenvolvimento urbano, e apenas o problema habitacional mereceu a ênfase requerida. E se a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) vinculado ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo¹, pôde fazer crer que se alcançara uma compreensão abrangente da questão, o que veio a suceder em seguida comprova o contrário”. Na Segunda metade da década de 60, apesar de não haver uma política urbana nacional explícita, a criação do BNH e do SERFHAU refletiu o reconhecimento da necessidade de uma articulação entre esses órgãos atuando diretamente nas cidades e na oferta de habitação, para o desenvolvimento urbano e a viabilização de programas habitacionais. Porém, a distância que se criaria entre a proposta dos planejadores e os executores dessas políticas governamentais levaria ao abandono dessa diretriz de articulação e integração, e, tanto o BNH como o SERFHAU, desenvolveriam suas atividades de forma independente. O que prevaleceu no BNH foi o enfoque setorial do problema habitacional, não merecendo a atenção devida o desenvolvimento urbano e metropolitano. Bernardes (1986) destaca que, “originado da necessidade de se promover o atendimento à demanda habitacional (e estimular a construção civil, contribuindo para a retomada do desenvolvimento), o BNH, ao estruturar os mecanismos que iriam instrumentar sua ação, consolidou-se, antes de mais nada, como um banco, e como tal, sua atuação não se afastaria de uma programação setorial”. Por esse fato, “ não iria concentrar seus investimentos em habitação de interesse social, mas diversificaria suas

¹ O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), foi criado inicialmente com intenção de orientar a programação habitacional do governo e apoiar os estados e municípios na gestão urbana.

aplicações, inclusive aquelas voltadas para a produção de habitações”, passando “(...) a abarcar as mais diversas formas de construção imobiliária, além de incorporar novos programas, de saneamento básico, transportes urbanos e outros”. A mesma autora considera que, “(...) tais programas fariam dele um banco de desenvolvimento urbano, mas sua condição de órgão financeiro gestor de programas sociais sempre prevaleceria no comando de suas ações”. Acredita-se, não ter sido essa a intenção primeira do poder público ao instituir o BNH, mas a possibilidade de este vir a se constituir um poderoso instrumento financeiro, envolvendo um sistema de poupança e empréstimo, afastou o órgão de sua diretriz inicial. Confirmou-se então, que “os planejadores ou os órgãos de planejamento dificilmente podem levar adiante suas propostas quando do embate com os núcleos de maior poder, e principalmente se estes representam os interesses de grupos econômicos influentes” (BERNARDES, 1986).

Segundo Bonduki (1993), “a lógica que regeu a implantação de conjuntos habitacionais nas grandes cidades brasileiras desde a criação do BNH e das Cohabs, na década de 60, partia do pressuposto que estes núcleos deveriam ser de grande dimensão e localizados no extremo da periferia”. Completamente “(...) desarticulada da política urbana, esta política de localização de conjuntos contribuiu para agravar os problemas urbanos, estendendo a área urbanizada para além do que seria necessário para abrigar a população, gerando custos elevados na implantação de infra-estrutura e de equipamentos sociais, além de tornar necessária a criação de linhas de transporte coletivos deficitárias, submetendo o trabalhador ao sacrifício de longos percursos no trajeto local de moradia/local de trabalho”. Esta lógica se deriva da política do BNH e das Cohabs que, quase sempre, não se preocupavam com os custos indiretos gerados pela construção da habitação, com a qualidade de vida do morador e com o futuro da cidade, buscando gerar mais obras para as empreiteiras e manter o processo de especulação imobiliária, através da criação de novas zonas vazias entre a área já urbanizada da cidade e os novos conjuntos. Como destaca Kowarick (1979), “o Banco Nacional de Habitação (BNH) não só se tornou um poderoso instrumento da acumulação (...), como também voltou-se para a confecção de moradias destinadas às faixas de renda mais elevadas. De fato, o BNH, entre 1964 e 1977, aplicou a não desprezível soma de 135 bilhões de cruzeiros financiando 1.739.000 habitações, que

Posteriormente, em dezembro de 1966, foi reformulado passando a ter competência na elaboração e

foram destinadas, de modo particular, a famílias com rendimentos superiores a 12 salários mínimos.”

O que se tem verificado na política dos programas habitacionais desenvolvidos no país é que uma das soluções encontrada pela população de baixa renda seria morar na periferia das cidades, afastados do núcleo gerador de trabalho e renda. Certamente, esse fato reflete, de acordo com Bonduki (1993), uma política urbana segregadora de usos e classes, tendo sido a moradia social “(...) localizada em áreas distantes dos locais de trabalho, serviço, lazer e equipamentos sociais. O resultado é um empobrecimento ainda maior da classe trabalhadora, que se submete a longas jornadas de deslocamento e fica afastada da vida urbana”.

As periferias representam hoje, o espaço que absorve cada vez mais grandes contingentes de trabalhadores, sofrendo por isso, transformações que compõem a nova estrutura metropolitana do país. Para a periferia dirigem-se os pobres que estão sendo expulsos dos núcleos das metrópoles, seja por ação direta do Estado ou do capital, através de programas pontuais de remoção de favelas e construção de obras públicas, seja por sua ação indireta, através da supervalorização do preço da terra.

Segundo Maria Helena Beozzo de Lima (1981), “em função da escassez de equipamentos e serviços urbanos, o núcleo concentrador desses bens tem sido ocupado pelos estratos de mais alta renda, enquanto à classe trabalhadora resta a periferia e seus problemas”. Aliado a isso estão, “a especulação imobiliária e os planos governamentais que têm atuado com alta eficácia no sentido de impedir a fixação da população de baixa renda nos espaços melhor servidos de recursos urbanísticos”. Além disso, as áreas centrais, quando estagnadas, passam a receber incentivos e investimentos em infraestrutura, causando a expulsão daqueles que moravam no centro em cortiços e casas de aluguel. “Esse processo de expulsão é intenso nos núcleos de rápida valorização da região metropolitana” (Kowarick, 1983). A exemplo disso, no Rio de Janeiro, o crescimento populacional da Baixada Fluminense mostra, que parte da região é hoje a principal área de expansão residencial da classe trabalhadora, com exceção de Nilópolis e São João de Meriti, hoje áreas consolidadas. E, quando examinado juntamente com os níveis de renda da sua população, esse fato se revela como uma expressão do processo de segregação espacial.

Nos anos 50, cristalizaram-se os loteamentos periféricos, apresentando-se para uma grande parte da classe trabalhadora como uma possibilidade de resolver o seu problema habitacional. Em decorrência disto, “os loteamentos são abertos em antigas áreas rurais e são fracionados em lotes tão pequenos, tão carentes de infra-estrutura, e tão distantes das áreas centrais geradoras do emprego e dos recursos urbanísticos de uma maneira geral que, por seu baixo custo, podem ter seu preço praticamente estabelecido de acordo com as condições da demanda” (LIMA, Maria Hellena Beozzo de, in: Valladares, 1981). E, de acordo com a mesma autora, “é nesta situação, de salários achatados e insuficientes para pagar aluguéis ou comprar moradias prontas, que a questão da habitação proletária vai encontrar uma alternativa de solução na autoconstrução”, uma resposta da classe trabalhadora ao empobrecimento crescente a que tem sido submetida. Porém, assinala ainda, que “as estratégias que viabilizam o processo de autoconstrução consistem basicamente numa extensão da jornada de trabalho, numa compressão de outros gastos, e numa substituição de gastos monetários por trabalho próprio, resultando assim num enorme desgaste físico (...)”. Mas, para a classe trabalhadora, a autoconstrução representa antes de tudo, a possibilidade da aquisição da casa própria, mesmo que represente uma sobre-exploração, que gere enorme desgaste físico e contenções de despesas, como na alimentação e vestuário. Acreditam, que conseguindo passar pela etapa da construção de suas moradias, poderão ir aos poucos realizando melhorias e estarão mais seguros para enfrentar dificuldades.

O tema da aquisição da casa própria, desde a criação do BNH em 64, representava para o poder público uma maneira de obter prestígio perante a massa popular urbana. A ideologia da casa própria contribuiu para transformar o trabalhador em proprietário, passando este, a lutar por seus próprios interesses, enfraquecendo assim, a possibilidade da mobilização coletiva. Entretanto, as evidências mostram, que a aspiração pela casa própria significa sobretudo, para as camadas populares, uma condição prévia para conquistar melhor qualidade de vida urbana. Representa segurança para o trabalhador em um sistema caracterizado pela baixa remuneração do trabalho, em que o preço dos alugueis atinge níveis muito altos. Representa ainda, segurança de ter um teto nos períodos de crise, quando a sua renda sofre fortes reduções. Quando adquire a casa própria, o morador que sempre se viu carente de recursos, avança um passo na sua caminhada, passando a se preocupar com as necessidades de segurança, as

necessidades sociais, de auto-estima e por fim, de auto-realização. Bonduki (1993), lembra que a família passa a incorporar trabalho e recursos para remodelar o espaço físico, “ampliando, melhorando, embelezando, conferindo-lhe significados, de modo a fazê-lo refletir e expressar o cotidiano familiar, que é extremamente dinâmico. Possibilita dispor de um bem de grande valor relativo ao preço pago pelo trabalho”. É a garantia de abrigo e, até eventualmente, de uma renda adicional, resultante do aluguel de uma parte da casa ou terreno. O morador da casa própria consegue resistir mais ao desemprego e, quando um dos filhos se casa ou um parente migra para a cidade grande, instala-se no mesmo terreno, seja no espaço já existente, seja ampliando a área construída. Afirma Bonduki (1993), que “todas essas razões de ordem simbólica ou econômica mostram que a aspiração pela propriedade da moradia é inteiramente pertinente e justificável”. É fato que esta aspiração resulta “(...) das condições concretas de sobrevivência da classe trabalhadora no Brasil, onde não existem garantias contra o desemprego, velhice, doenças e uma política salarial compatível com as necessidades básicas”. Estas características somente têm possibilidade de ser alteradas, a partir do momento que “(...) a classe trabalhadora aumentar sua organização, mobilização e presença no cenário político”.

A década de 80, apesar da crise, foi marcada por significativas mudanças nas condições de reprodução social. De um lado, o desemprego, a concentração de renda, a precarização das relações de trabalho, a crescente pobreza das classes populares, dilapidando as condições de sustentabilidade da população de baixa renda. De outro, a relativa melhoria nas condições sociais, como nos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Dessa forma, os anos 80 e 90 evidenciam “profundas transformações na dinâmica espacial das grandes metrópoles. O crescimento metropolitano extensivo, com a agregação de novos espaços periféricos através da produção de lotes populares, sofreu uma retração. Esta tendência, somada à difusão das ocupações ilegais por todo o tecido urbano, convivem com outra diametralmente oposta, isto é, a diversificação social das áreas periféricas através da produção de novos espaços residenciais destinados às camadas de maior poder aquisitivo” (RIBEIRO e LAGO, 1995).

A desigualdade social que se deflagra, acarreta transformações que apontam para a constituição de espaços cada vez mais excludentes. O espaço periférico se transforma

então, segundo Ribeiro e Lago (1995), em uma mercadoria, no qual “ a periferia deixa de ser um espaço aberto e, neste sentido, uma fronteira cuja lógica de crescimento permitiu a ampla difusão da propriedade da terra urbana”, e passa a produzir “ (...) espaços residenciais privilegiados, destinados às camadas de alto poder aquisitivo, separados territorialmente do resto da cidade”.

Todas essas transformações no espaço urbano precisam ser consideradas e analisadas, buscando-se efetivamente realizar mudanças. Mudanças estas, que possibilitem à imensa população desprovida de recursos, ter melhores condições de vida. Para isso, é preciso viabilizar as tantas propostas existentes, tornado-as eficientes, para que sejam implantadas e contribuam, de fato, para facilitar o acesso da classe trabalhadora a uma moradia.

Os casos relatados a seguir, mostram como se tem agido em relação ao problema da habitação popular no Brasil, nos últimos anos. São exemplos do que se tem feito, e do que se pode fazer, para encontrar um caminho que leve a população de baixa renda a ter seu sonho de possuir uma casa própria finalmente concretizado.

3. MUTIRÃO

Processo de mutirão e autogestão

auxiliado por instituições não governamentais

O primeiro caso a ser analisado é o processo de autoconstrução de moradias através de mutirão e autogestão. Levando-se em conta que o pagamento de aluguéis representa um peso no orçamento do trabalhador, muitas vezes, estes buscam a autoconstrução de suas habitações, acreditando estar produzindo um bem do qual se apropriam integralmente e, acima de tudo, têm a certeza da garantia de um abrigo, mesmo que precário em termos de conforto.

A exemplo deste processo de mutirão, analisaremos o trabalho desenvolvido pela Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião², no qual viabiliza-se a construção de moradias através de programas subsidiados por ONG's e outras entidades internacionais, contando com o trabalho não remunerado dos próprios moradores. Dessa forma, realizam trabalho de apoio, elaboração e construção de moradias para a população carente, obtendo custos reduzidos e acessíveis às comunidades³.

² A Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião, foi criada em 1986, sendo uma entidade sem fins lucrativos, cuja intenção é a de prestar assessoria jurídica à comunidades em questões de terra urbana, auxiliando na construção de habitações através de mutirão e autogestão, realizando trabalho no intento de divulgar, defender e implementar o direito à moradia digna.

³ As principais estratégias da Fundação se baseiam na assessoria jurídica fundiária a grupos sob ameaça de remoção, a grupos com possibilidade de regularização do terreno que ocupam e a grupos de desabrigados (sem teto). Na grande maioria das vezes, a Fundação presta auxílio a comunidades que se formaram através da ocupação irregular de um terreno público. Dessa forma, participam no processo de regularização, atuando de forma distinta em relação ao Poder público, que age através da desafetação, onde a Prefeitura compra um terreno e o vende a preço simbólico à comunidade, ou através do uso capião, no qual se adquire a posse do terreno com o passar dos anos. Prestam ainda, assessoria na criação, viabilização e funcionamento de Cooperativas Habitacionais Populares, administrando um Fundo Rotativo para o financiamento destas cooperativas auto-gestionárias e de ajuda mútua. Elaboram projetos de arquitetura e engenharia, além de acompanhar a construção de equipamentos urbanos em favelas como

O principal fator para o trabalho em cooperativas através de mutirão é a possibilidade de se reunir a comunidade, proporcionando uma atividade social através da participação dos moradores no processo de construção de suas próprias casas, sendo uma oportunidade para a autogestão. Dessa forma, a própria comunidade passa a reivindicar melhores condições de infra-estrutura, como água, esgoto, iluminação e pavimentação.

Nos trabalhos desenvolvidos pela Fundação Bento Rubião, o custo das habitações produzidas variou entre R\$ 90,00 e R\$ 130,00 o m², ficando o custo total da unidade habitacional em cerca de R\$ 4.500,00. Chegam a construir duas casas e meia por mês, cada uma delas com 50 ou até 60 m², possuindo sala, cozinha e banheiro no 1º pavimento e dois quartos no 2º pavimento. A laje é pré-moldada e fabricada na própria obra, destacando-se, que a construção é feita através de um processo convencional, tendo todas as casas construídas, possibilidade de ampliação de acordo com as necessidades de cada família.

Um dos fatores que possibilita a redução dos custos da construção de habitações para a população de baixa renda é que a Bento Rubião, sendo uma organização não governamental, recebe subsídios de instituições internacionais, seja para a compra do terreno ou mesmo para a construção das moradias. Soma-se a isso, o fato de que no processo de cooperativas em mutirão e autogestão, têm-se uma economia de mão-de-obra de aproximadamente 30% do valor da obra.

Segundo dados da Fundação, até 1998, 3027 famílias foram assessoradas no campo jurídico fundiário e 1890 beneficiadas com 14 projetos e/ou construções de equipamentos urbanos. No aspecto de rede de água, esgoto e pavimentação, 134 famílias foram atendidas e 1093 moradias foram construídas ou reformadas.

creches e centros comunitários. Possuem também, importante papel na ação de educação popular em torno de experiências, direitos e deveres no campo da moradia, participando na investigação, elaboração de propostas, monitoramento e articulação com outras ONG's e movimentos sociais, visando a criação e/ou implementação de políticas públicas. Atuando através de parcerias com organizações não governamentais e instituições internacionais, como o grupo alemão Misereor e o espanhol Sodepaz, realizam os programas através dos financiamentos que recebem.

Viabilizaram-se 7 cooperativas/grupos e 4 estão em formação contando com 200 unidades.

A metodologia básica para a implementação do programa de mutirão, em comunidades previamente organizadas, abrange as áreas social, jurídica e técnica, cada qual composta por planos. Na área social têm-se os planos: 1) comunitário, que trabalha com um agente social; 2) individual, atendendo a famílias; 3) institucional, para a regulamentação e criação de leis e 4) o plano de capacitação de lideranças, visando a formação de líderes comunitários mais qualificados. A área jurídica, que também está ligada à área social, possui planos visando a regulamentação de financiamentos e da posse da terra, além daqueles voltados para a conscientização e defesa dos direitos dos cooperados. Já a área técnica, atua elaborando projetos, realizados com a participação da comunidade, através do acompanhamento de um profissional, ensinando e orientando todo o processo de construção. Durante a obra, todas as etapas são discutidas, chegando-se até mesmo, a criar maquetes em tamanho real, para facilitar a visualização e entendimento por parte dos moradores.

A experiência de custo mínimo já obtida, ocorreu na Cooperativa Jardim Shangri-lá em Jacarepaguá, sendo o resultado de maior êxito que a Bento Rubião auxiliou, através do mutirão e autogestão. Nela foi possível obter um custo de R\$ 90,00 o m², ficando as unidades de 50 m², com o valor total de R\$ 4.500,00, a serem pagos através de prestações de R\$ 34,00, durante 8 anos. O processo de pagamento é administrado pelos próprios cooperados através da criação de um fundo rotativo, sendo esses valores investidos em novas construções na própria comunidade ou em novas experiências, de acordo com critérios estabelecidos pelos representantes do conselho do fundo rotativo. A faixa de renda dos moradores é de 1,5 salários mínimos (R\$ 204,00) e o comprometimento máximo do salário com o pagamento da prestação da casa é de 30%. Isto representa uma redução bem significativa nos gastos de cada família, visto que se fossem pagar aluguel de barracos em favelas, por exemplo, não gastariam menos do que R\$ 100,00 mensais e neste processo gastam R\$ 40,80. Dessa forma, o rendimento da família pode ser utilizado, entre outras coisas, para alimentação, vestuário e educação.

Em 1993, iniciou-se a formação da cooperativa na comunidade Jardim Shangri-lá com a população fazendo bingos, rifas, festas, campanhas e ainda recebendo doações

para a compra do terreno. Os moradores já ocupavam a área há 10 anos, vivendo em barracos de madeira e papelão, pagando aluguel ao proprietário do terreno. Segundo o departamento de assistência social da Fundação⁴, a partir da articulação não só de setores progressistas da Igreja Católica, mas de vários grupos organizados ligados a partidos políticos, associações de moradores, e muitos outros, conseguiram comprar o terreno e continuar o mesmo trabalho até construírem a primeira casa com recursos próprios e o salão comunitário com uma ajuda financeira de US\$ 2.000,00 do CERIS, Centro de Estatística Religiosa e Investigações Sociais. Foi um trabalho de três anos surgido das reflexões da Campanha da Fraternidade sobre a moradia, divulgada pela CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), com a campanha da Ação da Cidadania Contra Miséria e pela Vida, através do comitê Taquara, fomentando o desejo de militantes da Igreja Católica e de outros grupos populares de iniciar um projeto concreto em favor da população desfavorecida. O resultado disso, foi a criação de uma parceria com a Fundação Bento Rubião para viabilizar o trabalho.⁵

O financiamento previa o pagamento de dois profissionais, um ajudante e um pedreiro, proporcionando frentes de trabalho para o mutirão durante a semana, apesar de alguns cooperados trabalharem neste período, tendo-se um maior número nos fins de semana. No processo de construção a troca de experiências foi muito importante, sendo que uma equipe formada por um representante da Cooperativa e a assessoria da Bento Rubião foi ao Uruguai, para conhecer a experiência de construção de moradias realizada neste país⁶. A visita foi possível graças ao convênio com o Centro Cooperativista

⁴ Em trabalho realizado pelo assistente social da Fundação Bento Rubião, Odenilson Argolo Santana, em 1998.

⁵ A Fundação Bento Rubião, possuiu como base para o início do projeto a referência do modelo extraído do Centro Cooperativista Uruguaio, CCU, e também das experiências gestadas no FUNAPS comunitário do governo Herundina em São Paulo. (Informações da secretaria de assistência social da Fundação Bento Rubião)

⁶ A experiência uruguaia, em relação ao problema da habitação para a população de baixa renda, não é muito diferente da brasileira. Neste sentido, o movimento de moradia na América Latina possui uma agenda em comum relacionada a contenção de gastos, processo de ditadura e um governo sem compromisso com as camadas populares. Porém, em relação a formulação de uma proposta de habitação voltada para autogestão e participação da população, o Uruguai é o pioneiro, devido a organização dos movimentos sociais. Essa organização surgiu em 1966, a partir de uma experiência piloto realizada por três grupos no interior do país, assessorados pelo CCU (Centro Cooperativista Uruguaio). Nesta época não existia legislação específica para as cooperativas habitacionais e, por este motivo, os primeiros grupos que se iniciavam em forma de associação foram formalizados como cooperativas de consumo.

Uruguai, sendo que um representante do mesmo veio ao Rio de Janeiro tempos depois, para apoiar o processo de implementação do projeto Cooperativas Habitacionais promovido pela Fundação Bento Rubião.

Como a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, apesar de interessada em financiar a Cooperativa Shangri-lá pelo seu nível de organização, não entrou em acordo com a comunidade acerca do orçamento do projeto piloto, a alternativa foi recorrer a entidades internacionais, para subsidiar a construção das moradias.

No projeto foram atendidas 29 famílias, através da construção de habitações nos moldes já mencionados, sendo estas dotadas de infra-estrutura básica como iluminação regularizada, água e esgoto. Este, ainda é jogado diretamente no rio, sem qualquer tratamento, estando a Fundação a obter fundos para a construção de um sumidouro.

Como já mencionado, para a viabilização do programa de construção de moradias através do mutirão, a Bento Rubião recebe subsídios de instituições não governamentais, possibilitando o pagamento dos profissionais necessários. Na Cooperativa Shangri-lá, contaram com o auxílio técnico de um empreiteiro e um arquiteto, acompanhando e ensinando os moradores. Tendo o primeiro, certo envolvimento com a comunidade e estando ligado à Igreja Católica local, ajudou a realizar pesquisas e encontrar preços mais baratos para os materiais necessários à realização da obra. Participaram ainda, um mestre de obras, um servente e um almoxarife, sendo estes, assim como os demais profissionais, pagos através do financiamento recebido das instituições Misereor, ligada a Igreja Católica alemã e a espanhola Sodepaz, ligada à Prefeitura de Burgos. Coube a esta última, a urbanização do local, financiando projetos para equipamentos comunitários, brinquedos educativos, local para eventos culturais e até mesmo um campo de futebol.

Após a regulamentação, essa organização conseguiu incluir na legislação do país a lei de *viviendas*, garantido o financiamento das Cooperativas Habitacionais através do Fundo Nacional de Moradia daquele país.

4. CONSTRUÇÃO DE CONJUNTOS HABITACIONAIS:

Intervenção Direta do Poder Público através da

Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro

Segundo informações do Governo do Estado do Rio de Janeiro, Secretaria de Estado de Habitação e Assuntos Fundiários, durante o período 1995-1998, a política habitacional se valeu basicamente de três instrumentos para atender cerca de 50 mil famílias em 74 dos 91 municípios fluminenses. Foram implantados os programas Habitar Brasil, do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), o Pró-Cred Associativo, da Caixa Econômica Federal (CEF) e o de Regularização Fundiária e de Legalização de Conjuntos Habitacionais Construídos pela Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro (CEHAB-RJ).

Com a falta de recursos para o setor habitacional, a equipe da Secretaria de Estado de Habitação e Assuntos Fundiários (SEHAF), buscou e participou de programas federais implantados há relativamente pouco tempo, assim como outros em fase inicial, a exemplo, o Pró-Cred Associativo da Caixa Econômica Federal (exemplificado mais adiante), no intento de cumprir a meta estabelecida de atender, no período de dois anos, a pelo menos 50 mil famílias.

Os principais programas foram:

Programa Habitar Brasil:

Criado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento para dar melhores condições de moradia a famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos, vivendo em áreas insalubres ou de risco. Seus recursos provêm, na maioria, dos cofres da União, que exigem uma contrapartida média de 20% do Estado beneficiado. No Rio de Janeiro, esta parceria rendeu a construção e a contratação para a construção de 11.795 imóveis e investimentos no valor de R\$ 52.793.622,88. A este programa podemos agregar o de Ações Emergenciais, destinado a vítimas das enchentes de janeiro de 1997 e que, com a presteza da administração estadual e recursos dos cofres da União (R\$ 3.298.000,00),

beneficiou um total de 1.690 famílias, sendo 490 com casas novas e 1200 com a reforma de casas atingidas pelas águas.

Os recursos são repassados através da CEF, sob a forma de subsídio, com contrapartida do tesouro do Estado. A seleção das propostas e escolha das áreas de intervenção teve como critérios prioritários, o atendimento a municípios integrantes do Programa Comunidade Solidária e aqueles que apresentavam situações de maior gravidade, com famílias de mais baixa renda, em áreas sujeitas a inundações, que não possuíam unidades sanitárias, acesso à água tratada e alternativa adequada de esgoto. A partir disso, os municípios atendidos receberam, em sua maioria, habitações do tipo embrião, entregues a população sem qualquer custo para os moradores.

As prefeituras participavam em grande parte dos empreendimentos, com o terreno e com a infra-estrutura de urbanização até a testada dos Conjuntos Habitacionais, tendo a SEHAF, através da CEHAB/RJ, atuado como agente promotor do Programa em fases distintas, nos períodos de 1996, 1997 e 1998. De acordo com a própria SEHAF/RJ, entre 1996 e 1998, foram atendidos pelo programa 87 municípios, construindo-se 11.795 unidades habitacionais e beneficiando uma população de 58.975 pessoas.

Programa Pró-Cred Associativo:

Programa da CEF, opera com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para financiar a construção de casas destinadas a famílias com renda entre 3 e 20 salários mínimos. O programa em questão, reúne grupos de pessoas organizadas pela SEHAF/CEHAB que, com seus empréstimos individuais somados, compram o terreno e pagam a construção do conjunto de casas ou prédios de apartamentos.

Foi utilizado pelo Governo do Rio de Janeiro para a construção, na faixa de renda salarial entre 3 e 10 salários mínimos, de moradia digna para os integrantes das forças de segurança, removendo-os de áreas que apresentassem situação de risco, e também para funcionários estaduais do setor da educação. Já foram entregues 561 imóveis, estão em construção 1.116 e, em fase de contratação, 1.935 unidades, o que significa um total de 3.612 unidades e um investimento de R\$ 82.412.109,03. A

administração estadual colaborou com uma grande novidade: o Auxílio-Habitação, financiamento sem juros e a ser pago após a conclusão da obra, em cem vezes, da entrada exigida pela CEF, que corresponde, em média, a 10% do valor do empréstimo.

Foram atendidos 13 municípios em 36 empreendimentos, beneficiando uma população de 18.060 pessoas, através da construção de 3.612 unidades habitacionais.

A Secretaria de Estado de Habitação e Assuntos Fundiários, implementou ainda, o Programa de Regularização Fundiária e de Legislação de Conjuntos Habitacionais Construídos pela CEHAB-RJ, que já atendeu a 5.590 famílias, entre ocupantes de terrenos do Estado e da própria CEHAB-RJ e as que residem em conjuntos da CEHAB-RJ ainda não legalizados cartorialmente, embora a construção de alguns seja da década de 70. Esse elenco de ações em andamento beneficiará mais de 17.463 famílias, segundo informações da CEHAB/RJ.

Estes três principais instrumentos alcançaram, assim, 40.150 famílias, sendo que outras ações secundárias, mas também importantes, como a construção de conjuntos habitacionais, reformas de conjuntos da CEHAB-RJ e os Programas Reconstrução Rio e Integração Social, beneficiaram outras 11.892 famílias. Dessa forma, atingiu-se o número de 52.042 famílias beneficiadas em todo o Estado, num processo de capilarização que valorizou as economias, empresários e mão-de-obra locais.

Dentre os diversos programas voltados para construção de habitações, o que se destaca para fins do presente trabalho é o Habitar Brasil, com recursos da União e financiamento da CEF. Neste, construíram-se algumas unidades duplex com 44 m², sendo realizado inicialmente o 1º pavimento e posteriormente, o 2º pavimento, de acordo com as possibilidades do morador. Mas, boa parte das unidades de habitação foram construídas com 20 m², possuindo o embrião padrão, banheiro, cozinha e um quarto e sala conjugado, sempre com possibilidade de ampliação através de um crescimento organizado, pensado previamente, a partir das necessidades de cada família. Prevê-se ainda no projeto, a terraplanagem da área, pavimentação de ruas e calçadas, assim como a implantação de rede de água, esgoto e drenagem. Em alguns casos, conforme a legislação de cada município, a CEDAE exige a instalação de fossas, sumidouros e poços de visita.

Para a realização dos projetos, na maioria das vezes, a Prefeitura entra com a infra-estrutura, chegando até mesmo, a investir com mais recursos para aumentar a área das unidades construídas. O Governo Federal fornece os demais recursos, limitando-os em R\$ 7.000,00 por unidade de habitação, incluindo gastos com infra-estrutura e construção. O terreno, em grande parte, provém da Prefeitura, do Estado ou da própria CEHAB/RJ.

O projeto no município de Porto Real, na Região do Médio Paraíba, se destaca por ter sido implementado com êxito, sendo o empreendimento realizado pela Freitas Soares Empreendimentos, através de empreitada, ficando a construção a cargo da ACEPLAN Construtora e Incorporadora Ltda.

Sua viabilização se fez através do Habitar Brasil/97, beneficiando uma população de 250 pessoas, com 50 unidades construídas e ainda gerando 200 empregos. Os recursos que possibilitaram a execução do projeto foram oriundos do Ministério do Planejamento e Orçamento⁷ e do Estado⁸, num total de R\$ 390.250,00, tendo sido a obra concluída em outubro de 1998. O custo de cada unidade ficou em cerca de R\$ 5.369,00, contando com a terraplanagem, redes de água, esgoto (com fossas filtro individual ou coletiva), viação e energia elétrica.

Como já mencionado, o critério para a intervenção e realização do programa Habitar Brasil teve como prioridade aqueles municípios integrantes do Programa Comunidade Solidária os quais apresentavam situações de maior gravidade, tendo famílias de mais baixa renda, localizadas em áreas sujeitas a inundações. Por esse fato, no Município de Porto Real as famílias que se encontravam nesta situação foram cadastradas pela Prefeitura, ficando isentas do pagamento de prestações, recebendo suas moradias gratuitamente pelo Governo Federal.

A CEHAB/RJ não realiza mais hoje um dia projetos de grandes conjuntos habitacionais, devido a dificuldade crescente de recursos. Concentra-se em possibilitar gratuitamente a construção de pequenos conjuntos, como o de Porto Real, para um número limitado de moradores e em situações de maior gravidade. Para isso, conta com o apoio das Prefeituras e do Estado, ficando responsáveis pela parte de infra-estrutura e do Governo Federal com a construção das casas.

⁷ O Ministério do Planejamento e Orçamento participou com R\$ 278.749,00, segundo a SEHAF.

5. PROGRAMA DE AUTOGESTÃO COM FINANCIAMENTO DA CEF

Novas Formas de Gestão Habitacional:

Projeto Demonstrativo em São João de Meriti

O extinto Sistema Financeiro de Habitação (SFH), foi responsável até a década de 80, pela produção de cerca de 2 milhões de habitações no Brasil, através de formas de financiamento possibilitadas pelo FGTS. Existiam as linhas de crédito que viabilizavam habitações para a população de baixa renda, mas sobretudo, aquelas voltadas às classes de maior poder aquisitivo. A idéia central dessa prática era a produção em série de habitações, pois este processo garantia o barateamento do custo da obra, sendo as empresas construtoras as principais interessadas. O local que se adequou a essa fórmula de produção foi a periferia, onde o preço da terra era mais barato. A partir de então, a periferia se viu alvo de programas voltados à população de baixa renda, mas sem qualquer preocupação com a qualidade da construção.

Na década de 80, como já relatado neste estudo, surgiram críticas a esse modelo, questionando-se as soluções utilizadas nos conjuntos habitacionais, que reproduziam moradias com monotonia e incompatíveis com os modos de vida dos moradores. A questão de como se administrar um problema de tão grandes proporções foi o auge desta discussão. Economicamente já não se mostrava mais viável o processo de produção de moradias através de financiamento, pois o custo desses investimentos passou a ficar caro. O que se via, era uma crise de arrecadação, na qual as Prefeituras se afundavam e um crescimento desordenado da malha urbana, que se estendia cada vez mais.

Todo esse debate estimulou a busca de novas formas de suprir a carência das populações em termos de moradia. As universidades participaram no processo incentivando o estudo e a pesquisa. Foi a partir daí, no trabalho de uma mestranda⁹ do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), em parceria com o Observatório de Políticas Urbanas e

⁸ O Estado participou com R\$ 111.500,00, segundo a SEHAF.

⁹ Deyse Góes é mestranda do curso de Planejamento Urbano e Regional do IPPUR/UFRJ.

Gestão Municipal e a FASE/RJ¹⁰, que se desenvolveram pesquisas sobre os vazios urbanos e de como possibilitar sua ocupação com habitações para a classe trabalhadora.

A mestranda iniciou o trabalho analisando os custos da construção por padrão de acabamento, encontrando o valor de R\$ 200,00 a R\$ 250,00 o m² do padrão popular e R\$ 500,00 o m² do padrão alto¹¹, percebendo que o padrão médio intermediário era pouco explorado. A idéia foi utilizar esse custo médio, entre R\$ 200,00 e R\$ 500,00 para viabilizar moradias para uma classe que pudesse arcar com esse valor. Além disso, constatou que o valor básico para construção de uma habitação, varia em torno de R\$ 10 mil, para uma casa de aproximadamente 35 a 40 m², isto, contando o terreno e a infraestrutura.

A partir de experiências anteriores, participando na elaboração de pesquisas solicitadas pela Prefeitura do Rio de Janeiro e de projetos em Salvador, São Paulo e Brasília, assim como estudando a experiência de construção de habitações no Uruguai, a referida mestranda, acompanhada de outros pesquisadores, teve a oportunidade de vivenciar programas e elaborar uma metodologia para facilitar a implementação destes.

Através de cálculos realizados considerando-se os valores da terra, do m² construído e do custo da infra-estrutura, chegaram a um valor de R\$ 3.500,00 para cada unidade construída com 35 a 40 m². Estabelecendo esse valor como o teto para cada unidade, quantas casas seria possível construir e quanto deveria custar o terreno? Dividindo-se o valor de cada unidade pelo preço da terra, chegaram a número de apartamentos que daria para construir, ou seja, quantos apartamentos era necessário para compensar a compra do terreno. Sobretudo, se perguntaram quem estaria interessado nesta proposta, que investidor viabilizaria o projeto? Na época, não contavam com a coordenadoria de fomento da Prefeitura, que hoje em dia, gerencia e articula programas deste tipo.

No município de São João de Meriti, a proposta foi utilizar o que já se havia conseguido de melhor com outras experiências, pois sabiam que a técnica e as contas eram viáveis, mas dependiam do interesse do poder público, de empresários, ou de financiamentos da CEF para viabilizar o programa de moradias. Queriam provar que era

¹⁰ A FASE possui parceria com o Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, com a ótica de reforçar experiências que estimulem o crescimento do movimento popular.

possível construir em áreas urbanizáveis (não em grande pacotes), com infra-estrutura e oferecendo a opção de onde e como morar.

Segundo a mestrandia, “o que acontece é que as pessoas acabam construindo de qualquer forma, em periferias, ou formando favelas, sem qualquer condição de saneamento, reproduzindo o velho estigma de pobreza e de formação de guetos. Hoje, nos deparamos com um cenário de programas como o Favela-Bairro, o Baixada Viva, que são experiências exitosas, mas feitas a reboque, ou seja, tapando os buracos e não resolvendo de fato o problema como um todo”.

Como em São João de Meriti já existia toda uma base social formada, a equipe considerou possível implementar o projeto pioneiro. Procuraram a CEF, buscando o auxílio através de um de seus programas, o Crédito Associativo (já descrito neste estudo). Na proposta contabilizaram a porcentagem para a compra da terra, de acordo com a capacidade das pessoas para investir, somando-se o custo para investir em projeto de arquitetura, que seria feito de acordo com o desejado pelo grupo. A CEF apoiou o projeto, pois este se enquadrava nos moldes do Pró-Cred Associativo, cujo perfil exigia um grupo organizado, um terreno regularizado, estimativas de custo do terreno dentro das condições do mercado, projeto e valor das moradias a serem construídas.

Realizaram então, um cadastro preliminar de mais ou menos 40 pessoas, discutindo-se as áreas onde estas gostariam de morar. Organizaram em uma tabela, a renda familiar, o dinheiro disponível para investir na terra e na infra-estrutura e o para pagar a assessoria e o projeto. Dividiram o valor do dinheiro empregado na assessoria e no projeto pelo preço do m² e daí tiraram o valor que cada família podia pagar, partindo somente depois destes cálculos para a elaboração do projeto.

Ao elaborar o projeto de arquitetura, partiram do pressuposto, de que a maioria das pessoas deseja morar em casas que reflitam a identidade dos moradores. A opção para conseguir melhores resultados seria a construção de uma vila com sobrados, mas de acordo com informações da pesquisa, se faz necessário um adensamento maior pois o solo em São João de Meriti já é muito ocupado¹², restando somente as áreas próximas ao rio. Cria-se então um impasse, a terra que encontram no mercado informal é cara, sendo que grande parte desses terrenos são formados, hoje em dia, por ocupações

¹¹ De acordo com os mais recentes indicadores do IBGE, pelo Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), dez/98, o custo de uma unidade residencial, padrão mínimo, de 30 m² fica em R\$ 375,44 e o de uma unidade de 40 m², em R\$ 333,67.

irregulares. Dessa forma, os corretores não dão acesso à Universidade ou à CEF, pois sabem que estão agindo de forma irregular. Por outro lado, como já mencionado, a CEF só financia se o terreno for devidamente regularizado, pois do contrário isto acarretaria problemas jurídicos para a instituição.

Assim, o programa não consegue progredir, sabem que esta é uma alternativa viável para a questão da habitação e que os custos do empreendimento são possíveis, estando de acordo com a regras do Crédito Associativo, que trabalha com a autogestão de recursos. Deparam-se com dificuldades no mercado imobiliário, com especulações por parte dos proprietários e até mesmo dos pequenos construtores, que sabem ser lucrativo investir na construção de habitações e partem para a realização de pequenos condomínios.

Quando da época do cadastramento das famílias, surpreenderam-se com um número grande de pessoas, com até 12 salários mínimos, que se inscreveram no programa, sendo que o alvo seria a população que ganha até 3 salários mínimos. Comprovou-se aí, a crescente escassez de oferta de moradias que ocorre em São João de Meriti, situação não muito diferente do que se vê no resto do país.

¹² De acordo com Deyse Góes, a densidade de São João de Meriti é a maior da América Latina.

6. CONCLUSÃO

A partir dos casos apresentados, pode-se dizer que várias foram as experiências, que ao menos aparentemente, tiveram o intuito de possibilitar o acesso da população de baixa renda à casa própria. Mas, o problema habitacional já existe no Brasil desde o início do século e a herança de períodos conservadores e autoritários deixou marcas de ordem social, caracterizadas pelo alto índice de desemprego, êxodo rural, urbanização desordenada e falta de infra-estrutura nas cidades, acarretando a formação de inúmeras favelas e proliferando a concentração de aglomerados humanos.

Os programas implementados, seja pelo poder público, seja por iniciativa privada, serviram somente para disfarçar o grande problema da oferta de moradias para a população de baixa renda, privilegiando camadas de mais alto poder aquisitivo. Ao longo de todo esse processo, a escassez na oferta de habitações dignas e com qualidade, apresenta-se como reflexo de uma política econômico-social segregadora. Não cabendo a este estudo a discussão da política adotada pelo poder público, salienta-se apenas, que a distribuição desigual dos recursos acabou por excluir a classe trabalhadora dos espaços da cidade melhor servidos de infra-estrutura e serviços, segregando-a nas precárias periferias. Contudo, desde o fim dos anos 60 até os dias atuais, a organização popular vem obtendo significativos avanços no cenário político brasileiro. Várias são as manifestações e movimentos sociais promovidos pelos setores organizados da sociedade civil, igrejas, sindicatos, ONG's e outros. Várias também, são as idéias que surgem na busca de solucionar os inúmeros problemas e dificuldades que a classe trabalhadora vem sofrendo.

Analisando-se experiências implementadas pela Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião, na Comunidade de Jardim Shangri-lá; a Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro (CEHAB/RJ), no município de Porto Real e o Programa de Autogestão financiado pela Caixa Econômica Federal, em estudos para ser implementado no município de São João de Meriti, buscou-se neste trabalho, traçar parâmetros comparativos, demonstrando a viabilidade dos programas elaborados para uma camada da população, carente de recursos e sem perspectiva de melhores

condições de vida. O fator principal, foi o de discutir nas três formas apresentadas, o custo envolvido na construção de moradias e a real possibilidade da classe trabalhadora arcar com esse custo.

Torna-se importante então, descrever os processos envolvidos em cada caso, desde a compra do terreno, a construção das moradias, a forma e o tempo de pagamento das prestações, os aspectos de provisão de infra-estrutura e urbanização, assim como a faixa de renda familiar prevista em cada um dos projetos analisados.

Nos casos da Fundação Bento Rubião e da CEHAB/RJ, cujas formas de atuação se apresentam, respectivamente, como mutirão autogerido e construção de conjuntos habitacionais via poder público, todas as etapas envolvidas na realização do projeto, desde a compra do terreno até a construção das unidades, não ocorreu via mercado e sim, através de subsídios, seja de instituições não governamentais ou do próprio poder público. Já no programa de autogestão a ser financiado pela CEF, através do Crédito Associativo, a compra do terreno, assim como a construção das moradias, torna-se dependente das condições ofertadas no mercado.

Outro aspecto relevante a ser analisado é a forma de construção das moradias, salientando-se, que o trabalho de autoconstrução em mutirão, já descrito, representa uma extensão da jornada de trabalho do morador e um enorme desgaste físico. Apesar disso, para os autoconstrutores, a realização do sonho de ter uma casa própria, mesmo que aos poucos e com trabalho árduo, compensa o sacrifício despendido na obra. De maneira bem diferente, o que ocorreu no conjunto habitacional da CEHAB/RJ, em Porto Real e o que pretende-se no projeto de autogestão em São João de Meriti, é a realização da obra por empresas construtoras através de empreitada.

Ao mesmo tempo, vale lembrar, que a parcela empregada no pagamento das prestações da casa no processo de mutirão subsidiado, representa 30% do salário do trabalhador, sendo que, de acordo com o caso analisado, o tempo de pagamento das prestações é de cerca de 8 anos. Já no programa de construção implementado pelo poder público, como o caso no município de Porto Real, as moradias saíram a custo zero para a população, pois esta vivia há muito tempo em área de risco e situação precária. No município de São João de Meriti, um novo projeto visa a construção de moradias, com qualidade e opção de onde e como morar, pretendendo atender famílias com até 3 salários mínimos, que tenham condições de manter o pagamento das prestações

necessárias para a realização da obra. Embora, como mencionado neste trabalho, a equipe responsável pelo programa tenha recebido propostas de famílias com até 12 salários mínimos, demonstrando a imensa carência de habitações que ocorre no município, assim como no resto do país. Tem-se então nos projetos descritos, a intenção de atender famílias que ganham de 1,5 a 3 salários mínimos, ou mesmo, como no município de Porto Real, famílias sem condições financeiras vivendo em situação precárias.

No aspecto da provisão de infra-estrutura e urbanização local, estes são implementados, em todos os casos, com os serviços básicos, como água, esgoto, iluminação e pavimentação. Dessa forma, é possível garantir as mínimas condições de sobrevivência das comunidades beneficiadas.

Pode-se concluir após a descrição dos casos acima, que o acesso à moradia para uma classe da população que ganha menos de 3 salários mínimos, torna-se dependente de subsídios de instituições não governamentais ou do poder público, visto não terem condições de arcar com o preço da terra e das próprias moradias. Para viabilizar a construção de habitações neste caso, se faz necessária uma intervenção sob a forma de financiamentos, desde a compra do terreno até a finalização de todo o processo construtivo. De outra forma, a saída encontrada é a ocupação irregular de terrenos ociosos, ou aqueles em áreas de risco, acarretando uma intensa favelização das áreas próximas aos núcleos urbanos.

Para aquela faixa da população que ganha 3 salários mínimos, pode-se viabilizar projetos autogeridos, com maior qualidade, em locais onde o preço da terra seja mais barato, como apresentado no programa sob a forma de crédito associativo com novas formas de gestão habitacional, relatado no projeto demonstrativo em São João de Meriti. Através da compra de terrenos, via mercado, mais baratos e que já possuam infra-estrutura e urbanização, pode-se criar condições para que essa camada da população tenha acesso à casa própria. Da mesma forma, através da ocupação dos espaços vazios já existentes nos centros urbanos, dotados de infra-estrutura e serviços, pode-se diminuir a expansão da malha urbana para as precárias periferias desprovidas de quaisquer recursos.

Quanto ao custo de cada unidade, no processo de mutirão assessorado pela Fundação Bento Rubião, conseguiu-se o valor de R\$ 4.500,00, sendo que no conjunto

habitacional da CEHAB/RJ, obteve-se R\$ 5.369,00 e no projeto demonstrativo em São João de Meriti, estima-se R\$ 3.500,00. Nos três exemplos, as moradias possuem, respectivamente, 50, 20 e 35 m² de área construída. A partir disso, percebe-se que para a classe de trabalhadores que ganha 3 salários mínimos, o programa que apresenta as melhores condições de pagamento é o processo de autogestão com financiamento da CEF, no qual as moradias saem com um custo acessível e ainda, com um projeto de qualidade, que valorize os modos de vida dos moradores. Para tal, é preciso que se consiga um terreno com custo reduzido, que já contenha os devidos serviços de infraestrutura, diminuindo assim, o investimento que cada família deve ter na realização da obra. Esses terrenos podem ser encontrados próximos aos núcleos urbanos, onde existe o interesse dos proprietários em ocupá-los, pois a ociosidade acaba por acarretar problemas maiores como as invasões e formação de favelas.

Já nos projetos da CEHAB/RJ, via poder público, nota-se que o custo das unidades é maior que nos outros casos, pois o processo passa por vários intermediários como as construtoras e empreiteiras. Além disso, os chamados embriões, possuem cerca de 20 m², ficando a cargo do morador construir o restante da casa da maneira que lhe for possível. Ressalta-se ainda, que a qualidade do projeto não leva em conta as características da vida dessa população, construindo-se unidades monótonas e sem identidade. No programa de mutirão, de maneira bem diferente, há que se levar em conta que as casas são construídas com o trabalho dos próprios moradores e apesar do esforço e do desgaste, estes sentem-se realizados e recompensados ao verem sua casa erguida. É necessário entender ainda, que a autoconstrução em mutirão, surge como uma saída para a população de baixa renda, que acaba se sujeitando à sobre-exploração de seu trabalho. Além de enfrentar uma longa e exaustiva jornada durante a semana, os trabalhadores gastam seu tempo livre com a construção de suas moradias, muitas vezes auxiliados por amigos e parentes, que já passaram pela mesma situação.

Buscando-se concluir este estudo, sem a intenção de esgotar a questão, acredita-se, que “a superação da crise brasileira, que se manifesta na estagnação econômica, marginalização social e vazio cultural, requer um projeto de desenvolvimento que, para se viabilizar, associe modernização, incremento da produtividade, novas formas de gestão e crescimento da produção com distribuição de renda, acesso aos serviços sociais básicos (...) e liberdade política” (BONDUKI, 1993). Em decorrência disso, as idéias

aqui expostas, pretendem servir de base para outras futuras, no intento de solucionar o problema de moradia para a população carente de nosso país. É certo, que há muito tempo acredita-se não ser lucrativo investir em habitação popular, dificultando-se ainda mais o acesso à casa própria. Mas, é preciso reverter esta situação e buscar alternativas viáveis para melhorar as condições de vida dessa imensa camada da população brasileira.

“O desenvolvimento de novas formas de gestão pública não-estatal é, sem dúvida, um caminho a seguir para construir propostas alternativas, uma vez que organizações não-governamentais podem gerenciar programas sociais com melhores resultados que o poder público, muitas vezes ineficiente e sujeito ao clientelismo, ou o setor privado, que se orienta basicamente em função do lucro. A gestão pública não-estatal, no entanto, não pode justificar a *desresponsabilização* do Estado em relação às políticas urbanas e sociais, transferindo competências que, pela sua natureza, não podem deixar de ser estatais. A manutenção da responsabilidade do Estado no financiamento de programas urbanos e sociais (...) é um aspecto fundamental na formulação de novas estratégias para enfrentar o dramático problema habitacional brasileiro” (BONDUKI, 1998).

As experiências relatadas demonstram que é possível encontrar uma saída para a crise habitacional que o país enfrenta, através de programas inovadores, com qualidade e que respeitem o modo de vida dos moradores. Para isso, é preciso que governos, iniciativa privada, universidades, entidades não governamentais, todos, estejam envolvidos nessa luta. O caminho está traçado e já começamos a percorrê-lo. Daqui para frente é necessário seguir enfrentando as dificuldades que surgirem, contando com a coragem necessária para efetivamente realizar mudanças.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERNARDES, Lysia. **Política Urbana. Análise e Conjuntura, nº1.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1986, itens 1 a 5, pp. 83-119.

BONDUKI, Nabil (coord.). **Arquitetura e Habitação Social em São Paulo 1989/1992.** São Carlos: USP, Escola de Engenharia de São Carlos, Departamento de Arquitetura e Planejamento, 1993.

_____. **Habitação e Autogestão. Construindo Territórios de Utopia.** Rio de Janeiro. Fase, 1992.

_____. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria.** São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Habitação e Assuntos Fundiários. CEHAB/RJ. **Relatório de atuação no período 1995-1998.**

IBGE. Diretoria de Pesquisas, Departamento de Índices e Preços, Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI). Rio de Janeiro, 1998.

KOWARICK, Lucio. **A Espoliação Urbana.** São Paulo: Paz e Terra, 1983. Cap. 2 e 3. pp. 29-74.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e LAGO, Luciana Corrêa. **Dinâmica metropolitana e novos padrões de desigualdade social.** S.P. São Paulo em Perspectiva, vol 9, nº 2, abr-jun, Fundação SEADE, 1995. pp. 25-32.

VALLADARES, Licia do Prado (coord.). **Habitação em Questão.** 2. ed. Rio de Janeiro. Zahar, 1981.