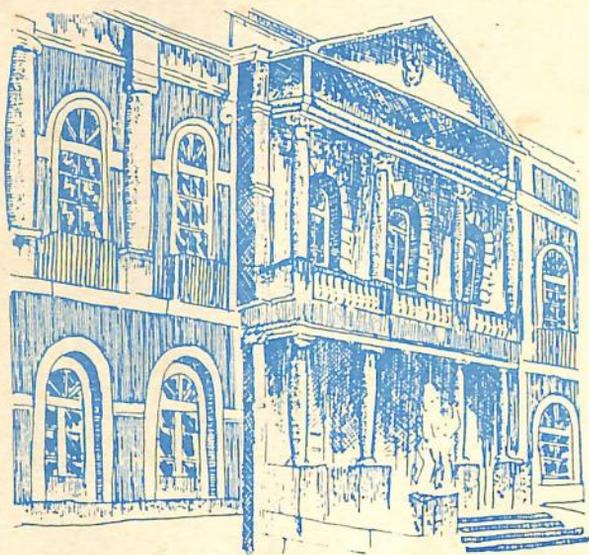


UFRJ/IEI

TD138

032644-5

ECONOMIA INDUSTRIAL



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 188

PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DE AUTOCONSTRUÇÃO NO BRASIL: UM ESTUDO COMPARATIVO

Paulo Magalhães
Caio Márcio L.P. da Silveira
Maria Alice E. Magalhães

Janeiro/1989

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DE AUTOCONSTRUÇÃO NO BRASIL: UM ESTUDO
COMPARATIVO



43 - 016472

Paulo Magalhães
Caio Márcio L.P. da Silveira
Maria Alice E. Magalhães*

Janeiro/1989

(*) Pesquisadores do IEI/UFRJ. Para a elaboração das idéias contidas neste artigo, contribuiu significativamente a consultoria de Jorge Fiori, Diretor do Housing Studies Programme, Architectural Association, Londres e de Machado da Silva, Professor do IUPERJ.

anpec
Associação Nacional de
Centros de Estudos de Produção
em Economia

ESTE TRABALHO FOI IMPRESSO NO
IEI, COM A COLABORAÇÃO DA ANPEC
E O APOIO FINANCEIRO DO PNPE

PROGRAMA NACIONAL DE
PNPE
PESQUISA ECONÔMICA

FEA-UFRJ
BIBLIOTECA
Data: 11/09/89
N.º Registro: 032644-5

MS 87029

S
UFRJ/IEI
TD 188

FICHA CATALOGRÁFICA

Magalhães, Paulo

Programas governamentais de autoconstrução no Brasil: um estudo comparativo / Paulo Magalhães.

- Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1989.

43 p; 21cm. (Texto para Discussão / IEI/UFRJ; nº 188)

1. Habitações - Construções - Brasil. 2 - Habitações - Construções - Governo Federal. 3. Brasil - Política Social. I. Silveira, Caio Marcio L.P. da. II. Magalhães, Maria Alice E. III. Título. IV. Série.

SUMÁRIO

Este artigo apresenta parte dos resultados da pesquisa "A Promoção Pública da Habitação: os Programas Alternativos".

A pesquisa referida concentrou-se em uma das principais vertentes dos programas não-convencionais no Brasil, que se caracteriza pela proposta de participação dos usuários na construção de moradias, através de procedimentos coletivos administrados pelo setor público. Com base na análise comparativa de diferentes programas dessa natureza, buscamos contribuir para a avaliação da ação governamental no setor e o entendimento do significado das estratégias participativas em política social.

ABSTRACT

This paper presents part of the results related to a research named "Public Housing Provision: Alternative Programmes" which was made in different Brazilian states.

The mentioned research was concentrated on aided self-building, nowadays one of the most important non-conventional housing policies in Brazil, which consists on users participation in the dwelling construction, managed by the public sector.

Based on a comparative analysis of the studied housing programmes we intend to contribute to the evaluation of government intervention in this sector and also to facilitate the understanding of the real meaning of the participatory strategies in social policies.

Í N D I C E

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUÇÃO | 5 |
| 2. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DOS CASOS ESTUDADOS | 6 |
| 2.1 - A Opção pelo Estudo Comparativo | 6 |
| 2.2 - Projetos Desenvolvidos no Âmbito do SFH: Rio Grande do Sul, Bahia e Paraíba | 8 |
| 2.3 - Outras Experiências Significativas: Goiás e São Paulo | 11 |
| 3. ANÁLISE COMPARATIVA | 13 |
| 3.1 - A Implementação dos Programas Habitacionais Alternativos Enquanto Processos de Negociação .. | 13 |
| 3.2 - A Deflagração dos Projetos: Definições Básicas e Constituição dos Interlocutores | 15 |
| 3.3 - Os Impasses do Mutirão Gerenciado pelo Poder Público | 20 |
| 3.4 - Aspectos Econômico-financeiros: Custos, Comercialização e Retorno | 26 |
| 4. OBSERVAÇÕES FINAIS | 38 |

1. INTRODUÇÃO

O conteúdo deste artigo corresponde a parte dos resultados da pesquisa "A Promoção Pública da Habitação: os Programas Alternativos".⁽¹⁾

A provisão de habitação para as camadas populares através de programas não-convencionais, fundados na noção de participação do usuário, alcançou, a partir do final dos anos 70, grande relevância nas diretrizes da política habitacional brasileira. A pesquisa referida concentrou-se no que se transformou na vertente dominante dos programas não-convencionais no Brasil, qual seja, programas que enfatizam a participação do usuário na construção de moradias através de procedimentos coletivos. Nesse sentido, definimos como nosso objeto privilegiado de pesquisa o Programa Nacional de Autoconstrução/Projeto João de Barro (PNA/PJB), instituído pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1984, que tinha como meta a produção de habitações mais baratas para as camadas populares através do mutirão.

Quando dos primeiros levantamentos estatísticos e documentais dos programas de habitação popular desenvolvidos pelo BNH, verificamos que muitos projetos implementados através do Programa de Erradicação da Sub-habitação (PROMORAR) criado em 1979, apresentavam princípios e normas - a despeito de alterações substanciais nas regras de financiamento - semelhantes ao do PNA/PJB. O PROMORAR propunha, por um lado, a urbanização de assentamentos populares consolidados, mas desenvolvia também, por outro, projetos de novas habitações baseados em procedimentos autoconstrutivos realizados coletivamente. Um dos projetos desenvolvidos no interior deste programa (Projeto Bayeux, Paraíba) serviu, inclusive, como parâmetro para a elaboração das normas que regeriam o PNA/PJB. Desta forma, decidimos incluir no nosso universo de estudo experiências desenvolvidas através do PROMORAR.

(1) Esta pesquisa é um dos módulos componentes do projeto "Sistema Financeiro da Habitação: Acompanhamento da Conjuntura, Impactos Sobre o Setor Imobiliário e Formas Alternativas de Produção Habitacional", UFRJ/IEI, com o apoio financeiro da Caixa Econômica Federal, desenvolvida entre janeiro de 1987 e setembro de 1988. Quanto ao presente artigo, trata-se da análise resumida de diferentes programas governamentais de autoconstrução pesquisados. Para um aprofundamento na compreensão dessas experiências, ver o Relatório Final da Pesquisa, produzido em setembro/1988.

Por outro lado, buscamos comparar projetos desenvolvidos sob a égide destes programas federais com experiências da mesma natureza desvinculadas deste marco institucional e, principalmente, fora do âmbito do Sistema Financeiro da Habitação. Deste modo, analisamos aspectos significativos de diferentes formas de intervenção governamental na provisão da habitação para camadas populares através do mutirão institucional.

O universo empírico objeto de nossa análise abrange, portanto:

a) os programas federais que se desenvolveram sob a égide institucional do BNH, compreendendo projetos desenvolvidos até o ano de 1986;

b) experiências realizadas por governos estaduais no período 1983-1987.

A definição do universo pesquisado teve como base o reconhecimento da importância que adquiriu a questão do mutirão como vertente privilegiada das políticas não-convencionais de habitação no Brasil. Julgamos que a análise desta modalidade de intervenção permite levantar questões mais amplas, não somente quanto à provisão de habitações para as populações carentes mas ainda quanto ao significado efetivo das estratégias participativas em política social.

2. CARACTERÍSTICAS BÁSICA DOS CASOS ESTUDADOS

2.1 - A Opção pelo Estudo Comparativo

Na discussão em torno do recorte empírico da pesquisa, tomamos como base de referência o modo pelo qual construímos teoricamente o objeto de investigação. Trata-se, essencialmente, de entender o significado de estratégias participativas em política social, particularmente no âmbito da chamada "habitação popular". Tais estratégias caracterizam-se enquanto modalidades de intervenção pública que supõem formas diversas de negociação entre órgãos governamentais e populações envolvidas, cujo entendimento exige o exame das políticas em ato, isto é, dos modos pelos quais estas são operacionalizadas em experiências concretas e singulares.

À luz deste referencial, consideramos que o material empírico deveria permitir que contemplássemos, através da análise de casos particulares, elementos concernentes à problemática geral

proposta pela pesquisa. Buscamos, portanto, a definição de experiências significativas do ponto de vista do problema geral formulado, sem prejuízo do reconhecimento da singularidade irreduzível de cada caso. Na perspectiva adotada, este reconhecimento não levou a que a escolha de determinadas experiências se devesse primordialmente às suas características intrínsecas: procuramos considerá-las relativamente uma à outra, e não de modo isolado, de modo que este confronto fornecesse maiores recursos para tratar das questões que constituíram o móvel principal da pesquisa realizada.

Em outras palavras, utilizamos o expediente da comparação contrastando experiências que representassem polaridades no que tange a aspectos gerais relevantes dentro do enfoque adotado. Nesse sentido, supomos determinadas relações de interdependência entre os casos selecionados, de modo que, em termos lógicos, um necessitasse do outro para seu tratamento adequado.

Supomos que o estudo comparado de um conjunto de experiências significativas permite sugerir elementos para a clarificação dos processos de intercâmbio político desenvolvidos na implementação dos projetos de autoconstrução. Especialmente, trata-se de ver o modo pelo qual, nesses processos, congregam-se múltiplos atores em posições diversificadas, como também diferentes configurações institucionais.

* * *

No que se refere ao marco institucional mais abrangente, o núcleo central do universo empírico constituiu-se nas experiências de promoção pública da autoconstrução desenvolvidas no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), como o Programa Nacional de Autoconstrução/Projeto João de Barro (PNA/PJB) e ainda projetos do PROMORAR que incorporassem o princípio da autoconstrução de moradias.

Por outro lado, buscamos incluir material empírico que permitisse cotejar programas normatizados e financiados pelo Governo Federal (através do SFH) com experiências desenvolvidas fora deste âmbito. Visamos, assim, obter elementos que propiciassem um contraponto com os programas formulados pelo BNH, conduzindo ao limite o procedimento comparativo adotado, de modo a identificar contrastes ou similitudes em projetos desenvolvidos sob marcos distintos.

No interior deste recorte mais amplo, selecionamos experiências que permitissem um estudo comparativo a partir de algumas polaridades no que tange a variáveis contextuais básicas:

- características do desenvolvimento urbano, incorporando a diversidades regionais e sociais;

- arranjos institucionais, contemplando, além do marco global (inserção ou não no SFH), diferentes configurações conforme os agentes promotores dos empreendimentos e respectivas esferas governamentais (a nível de estado ou município);

- populações envolvidas nos projetos, considerando tanto o perfil sócio-econômico (renda, inserção profissional, etc.) quanto sua "história social" (existência ou não de uma história comum níveis de agregação/fragmentação, etc.).

Com base nestas variáveis contextuais, tomadas enquanto ponto de partida, procuramos apontar singularidades, contrastes e regularidades no curso dos empreendimentos de autoconstrução habitacional promovidos por intervenção governamental. Buscamos identificar os traços básicos da relação entre o poder público e as populações envolvidas a partir de alguns pontos focais privilegiados: acesso à terra, processo de construção, mecanismos de financiamento. Estes, ao nosso ver, constituem os núcleos fundamentais dos processos de negociação examinados, a partir de cujo tratamento empírico foi efetuada a análise comparativa global.

* * *

Com base nas diretrizes e critérios estabelecidos, foram examinadas as seguintes experiências:

- a) Rio Grande do Sul - Projeto Kephas (1984-1985);
- b) Bahia - Projeto Fazenda Coutos (1984-1985);
- c) Paraíba - Projetos Bayeux, Renascer II, Taipa e Mutirão da Moradia (1983-1987);
- d) Goiás - Projeto Vila Mutirão (1.^a etapa: 1983; 2.^a etapa: 1985);
- e) São Paulo - Exame global de experiências desenvolvidas entre 1983 e 1987.

2.2 Projetos Desenvolvidos no Âmbito do SFH: Rio Grande do Sul, Bahia e Paraíba

A sugestão de uma análise comparativa dos projetos imple

mentados no Nordeste e no Sul decorre, essencialmente, do seu contraste quanto aos graus e características de desenvolvimento sócio-econômico, aos aspectos culturais e, presumivelmente, às formas predominantes de relações e práticas políticas. Procuramos levar em conta, mais do que a diferenciação regional por si só, a diversidade dos atores envolvidos, em particular no que tange à base social sobre a qual se verifica a intervenção pública nos casos de Novo Hamburgo (RS), por um lado, e de Salvador (BA) e João Pessoa (PB), por outro.

A expressividade para esta pesquisa do Projeto Kephas, em Novo Hamburgo (RS), deve-se não apenas ao fato de ser a primeira e mais conhecida experiência do Projeto João de Barro na região sul, mas sobretudo pelas particularidades daquele contexto urbano e da população-alvo do empreendimento. Embora esta fosse constituída de famílias com renda mensal não superior a 3 salários mínimos, traço comum a todos os casos, sua composição sócio-profissional indicava uma ampla maioria de operários, em conformidade com as características da população do município, expressivo polo industrial da Região Metropolitana de Porto Alegre. O predomínio de trabalhadores inseridos portanto no mercado formal de trabalho, distingue a clientela do Projeto Kephas dos grupos contemplados nos projetos analisados na Bahia e Paraíba, cujo perfil era basicamente constituído por trabalhadores sem vínculos formais, vivendo de sub-ocupações ou mesmo desempregados.

Além de variações na inserção sócio-profissional, cabe também acentuar a heterogeneidade quanto à existência ou não de uma história anterior de alguma forma partilhada, internamente aos usuários de cada projeto. Neste período, contrapõe-se a dispersão e atomização inicial da população-alvo no caso de Novo Hamburgo com os graus variados de vinculação interna que caracterizavam os grupos envolvidos nas experiências da Bahia e Paraíba.

Tendo como pano de fundo contextos urbanos bastante heterogêneos, há portanto diferenciações marcantes nos atores envolvidos - sendo que a composição da população no projeto implementado em Novo Hamburgo pode ser considerada atípica - o que tende a imprimir características e conteúdos distintos nos processos de negociação estabelecidos.

A opção por cotejar, ainda, a promoção governamental da autoconstrução em dois estados do Nordeste, Bahia e Paraíba, liga-se tanto às suas potencialidades para um estudo comparado quanto

ã relevância intrínseca das experiências examinadas, especialmente no caso da Paraíba.

O estudo do Projeto Fazenda Coutos (Salvador, Bahia) e do Projeto Bayeux (João Pessoa, Paraíba) permite lidar com elementos de diferenciação na constituição de seus agentes fundamentais, seja quanto às populações-alvo, seja quanto ao quadro institucional e político. No caso de João Pessoa, tratava-se de uma população solidificada, geograficamente concentrada, que foi absorvida pelo projeto habitacional em questão. Já em Salvador, a intervenção pública congregou múltiplos grupos populacionais, cada qual com uma trajetória específica. Contrapõem-se, portanto, no que se refere às populações-alvo, uma história unificada (João Pessoa) e uma história fragmentada (Salvador), ambas distintas da situação de atomização anteriormente indicada no caso de Novo Hamburgo. Quanto ao contexto urbano, cabe ainda salientar que bem mais acen tuadamente que o Aglomerado de João Pessoa, a Região Metropolitana de Salvador mostra-se como exemplo eloquente de um quadro fortemente conflitivo, no qual as ocupações ilegais de terrenos (as chamadas invasões) vem se constituindo em elemento central do cenário urbano, ao longo das últimas décadas.

A despeito da Paraíba, juntamente com a Bahia, estar entre os estados que mais concentraram investimentos no âmbito do Programa Nacional de Autoconstrução/Projeto João de Barro, a pesquisa privilegiou na experiência paraibana o Projeto Mutirão-Bayeux, cuja fonte de financiamento foi o PROMORAR. Além da possibilidade de incorporar ao estudo projetos incluídos em distintos programas nos marcos do SFH (já que os projetos da Bahia e Rio Grande do Sul inseriam-se no PNA/PJB), a ênfase neste empreendimento decorreu de dois fatores articulados: o fato de tratar-se do projeto dessa natureza mais intensamente divulgado no Nordeste, onde teve caráter precursor; a relevância que lhe foi atribuída por setores vinculados ao Governo Federal (desde o Ministro do Interior até técnicos do BNH), de modo que o Mutirão-Bayeux serviu de referência explícita para a formulação do Projeto João de Barro.

Sem prejuízo do foco dirigido para este projeto, a pesquisa procurou ainda abordar outras experiências desenvolvidas no período 1983-1987 no estado da Paraíba. Esta ampliação do mate

rial empírico coletado teve como base considerações de ordem institucional e política: diferentemente dos outros estados já mencionados (Rio Grande do Sul, Bahia), a opção por projetos não convencionais de habitação popular constituiu-se na Paraíba em uma prioridade política clara, durante o Governo Wilson Braga (1983-1987). Tratava-se de uma gestão fortemente apoiada no "ideário participativo", durante a qual os programas habitacionais tiveram considerável visibilidade e impacto. Em função desta característica, procuramos estudar (ainda que com graus de profundidade variados) múltiplas experiências implementadas naquele estado, de modo que a análise do modelo de intervenção ali posto em prática sugerisse elementos relevantes para a reflexão em torno das relações políticas passíveis de serem gestadas no encaminhamento de programas habitacionais alternativos.

2.3 Outras Experiências Significativas: Goiás e São Paulo

Em conformidade com os critérios anteriormente definidos, buscamos incorporar, no recorte empírico da pesquisa, programas não convencionais de habitação popular desenvolvidos fora dos marcos do SFH.

Neste sentido, foi incluída a experiência de Goiás, particularmente o Projeto Vila Mutirão, na capital do estado. Trata-se de um empreendimento que obteve ampla repercussão, assim como outros projetos de natureza semelhante levados a cabo pelo Governo Iris Rezende ao longo de sua gestão (1983-1987).

A ressonância desta experiência deriva em grande parte das características peculiares de que se revestiu, quanto à sua dimensão e ao modo como foram edificadas as unidades habitacionais: mil moradias em um dia numa mesma área, somente na 1.^a etapa do projeto. O fato de ter se irradiado, como exemplo, para algumas outras localidades brasileiras e, particularmente, a polêmica então gerada sobre a sua validade indicam, por si só, o impacto provocado por este programa habitacional.

por outro lado, cabe sublinhar as características próprias do modelo construtivo ali utilizado (erguimento rápido de habitações a partir de elementos pré-fabricados). Tais características, além de seu significado técnico, impunham forçosamente condicionamentos para o processo de negociação desencadeado, que cabe

ria analisar vis-à-vis outros projetos de autoconstrução aqui estudados, que supunham um curso contínuo de interlocução entre agentes governamentais e os usuários envolvidos no processo de produção habitacional (casos de Bahia, Paraíba e Rio Grande do Sul).

Buscando efetuar um contraponto com os projetos desenvolvidos no âmbito do SFH, optou-se ainda pela inserção no material empírico das experiências de autoconstrução realizadas no interior e na Região Metropolitana de São Paulo, durante o Governo Franco Montoro (1983-1987).

Este acréscimo decorreu da importância que o caso de São Paulo poderia adquirir em função de alguns aspectos privilegiados nas diretrizes desta pesquisa. Especialmente, vale salientar:

- o fato de tratar-se do polo mais desenvolvido entre as unidades da federação, onde se inclui a região metropolitana mais ampla e densamente povoada do país (o que permitiria contrastar, no limite, seus dilemas urbanos e habitacionais com os de municípios mais atrasados ou de menor porte);

- a orientação assumida pelo Governo Montoro, com sua ênfase nos princípios de descentralização e participação em diversas áreas e, especialmente, na política habitacional via programas de autoconstrução;

- a existência significativa, na Região Metropolitana, de movimentos populares organizados com relação à questão da moradia, constituindo-se enquanto interlocutores de tipo bastante particular, comparativamente aos outros casos examinados;

- a possibilidade de incorporar, no material empírico, experiências realizadas em municípios do interior, que implicavam diferentes arranjos institucionais e populações-alvo com perfil distinto dos demais projetos estudados.

Por fim, cabe chamar atenção para o fato de que a inclusão de São Paulo, no recorte empírico, obedeceu à preocupação de propiciar algum modo de controle e contraponto face às inferências realizadas, via procedimento comparativo, na análise dos demais casos. Deste modo, efetuamos um levantamento global do desempenho dos projetos habitacionais ali implementados, à luz das questões que nortearam nosso trabalho, sem contudo proceder a uma investigação exaustiva de empreendimentos particulares, conforme realizado nos outros estados.

3. ANÁLISE COMPARATIVA

3.1 A Implementação dos Programas Habitacionais Alternativos Enquanto Processos de Negociação

Consideramos que a implantação dos programas não-conventionais de habitação popular implica a criação de espaços de negociação com possibilidades políticas múltiplas. Uma vez que tais programas possuem como traço inerente algum grau de envolvimento e participação dos usuários, mostra-se relevante apontar para o poder de barganha potencial que as populações-alvo detêm, seja na deflagração, no curso ou no desdobramento das políticas em questão. A análise das formas pelas quais, nas experiências examinadas, tal potencialidade se converte em relações e práticas efetivas, com os respectivos contornos políticos, constitui-se como um dos eixos básicos da investigação desenvolvida.

As experiências examinadas apresentam uma considerável diversidade de relações políticas, nos processos de negociação que permeiam a implantação dos programas habitacionais. Tal diversidade só é possível por uma condição fundamental: o lugar-chave ocupado pelo plano local e pelas instâncias de poder a nível de estado ou município, mesmo quando tratamos de programas instituídos a nível federal (como o PROMORAR ou o Programa Nacional de Autoconstrução).

Com isso, queremos chamar atenção para dois aspectos interligados no tratamento dos programas não convencionais de habitação popular: a inexistência de um padrão global homogêneo que caracterize os processos políticos estabelecidos; a importância de examinar estes processos relativamente à pauta de negociações que somente a análise empírica detalhada pode precisar.

Todavia, a despeito da gama variada de condições e resultados políticos que caracteriza estes programas, cabe explicitar algumas áreas centrais de negociação que se constituem em elementos comuns a partir de cuja análise podemos vislumbrar variações e regularidades, para além da singularidade irreduzível de cada caso.

Uma área central de negociação, que permeia a implementação dos programas analisados, diz respeito ao acesso à terra urbana. Trata-se de uma questão-chave na relação entre agências governamentais e populações envolvidas nos projetos, que se torna

particularmente manifesta na gênese e no desdobramento das experiências.

A nível da gênese dos empreendimentos, a questão do acesso à terra traduz-se basicamente na definição de um espaço urbano onde serão assentados setores populacionais que, via de regra, encontram-se ocupando áreas de forma irregular. Já no que tange aos resultados e desdobramentos dos projetos, o que está em jogo é, mais do que as condições físicas de habitabilidade geradas, a forma de vinculação existente entre os moradores e o ambiente construído. Em todos os momentos do processo, encontra-se de alguma forma presente o tema da regularização fundiária: seja nas definições preliminares a respeito da população envolvida e do terreno a ser ocupado; seja posteriormente à realização das obras, quando a consolidação e regularização dos vínculos gerados envolve o equacionamento de aspectos financeiros (em particular, mas não apenas, nos programas ligados ao Sistema Financeiro de Habitação).

Além da tematização mais ampla em torno do acesso à terra (que se manifesta sob forma de tópicos específicos, em diferentes etapas do processo), cabe enfatizar uma área de negociação que também se mostra fundamental e que diz respeito à particularidade do objeto desta pesquisa: a incorporação do trabalho dos usuários na produção habitacional.

A participação da clientela com sua força de trabalho aparece como característica inerente aos projetos habitacionais propostos. Na medida em que se constitui como um pré-requisito para o investimento governamental, a idéia do aporte de mão-de-obra tenderia a ter seu espaço de negociação bastante limitado e circunscrito às condições em que será concretizada.

Todavia, pode-se constatar, à luz das experiências examinadas, que a participação da população-alvo no processo construtivo é sujeita a indeterminações no seu transcurso, o que se liga a formas múltiplas de interferência dos usuários, levando à redefinição do rumo dos empreendimentos. Deste modo, acaba por constituir-se em uma área central no processo de intercâmbio que caracteriza a implantação das políticas examinadas.

* * *

Tomando como parâmetro geral as grandes áreas de negociação referidas, buscamos efetuar a análise comparativa das experiências a partir da reconstrução dos processos específicos que mar-

cam suas diferentes fases. Neste sentido, os três itens que se seguem buscam abranger as etapas ou dimensões que julgamos centrais para o entendimento da operação das políticas examinadas.

3.2 A Deflagração dos Projetos: Definições Básicas e Constituição dos Interlocutores

Trata-se, aqui, de apreender variações e regularidades na gênese das distintas experiências, a partir da qual se definem algumas questões básicas: a população-alvo, o terreno, o conteúdo essencial dos projetos.

O tratamento dessas questões envolve determinados formatos organizacionais de planejamento e gestão e, mais amplamente, processos decisórios fundamentais para a montagem dos empreendimentos. Mais do que isto, porém, consideramos que a gênese dos empreendimentos possui uma importância central pelo fato de ser ali que, em mútua relação, constituem-se seus interlocutores-chave. Especialmente na definição de termos básicos como a população e a área de realização dos projetos — momento significativo da negociação em torno do acesso à terra — está também envolvida a constituição dos agentes cujo intercâmbio irá moldar o curso das experiências.

Um traço comum ao conjunto das experiências examinadas reside no fato de que a intervenção governamental ocorre no sentido da abertura de novas áreas de ocupação. Defrontamo-nos, portanto, com processos de reassentamento de contingentes populacionais em terrenos não habitados que se tornam disponíveis pelo poder público. Pode-se observar que, deste modo, para além de um deslocamento físico-demográfico, há um afastamento político face a conflitos reais ou potenciais uma vez que os terrenos "disponíveis" não constituem focos de litígio e seu uso, pelo poder público, não envolve qualquer prática transformadora em relação à estrutura fundiária vigente.

Em que pese esta característica geral, registra-se uma gama de variações, na relação entre os principais agentes envolvidos, que se mostra significativa para a compreensão do processo de deflagração dos empreendimentos.

Diferentes aspectos devem ser aí considerados, tais como: a "história social" das populações-alvo (graus de organização, exis-

tência ou não de laços societários anteriores, etc.); relação entre proposições de ação governamental e pressões sociais diretas; orientações assumidas pelos agentes governamentais responsáveis; impactos imediatos da atuação governamental na constituição social e política dos grupos beneficiários, etc.

No que se refere ao grau de interferência dos grupos populacionais alvo na deflagração dos empreendimentos, vale destacar de início o caso mais detidamente estudado dentro das experiências desenvolvidas na Paraíba: o Projeto Mutirão-Bayeux. Mais do que a adesão voluntária dos usuários a um projeto definido pela institucionalidade pública, verificamos ali o peso significativo da pressão aberta exercida por um setor populacional organizado.

Neste caso, ao invés de um reassentamento compulsório, a definição a respeito de quem seria alocado na área correspondente decorreu diretamente de formas de luta organizada, à revelia das agências governamentais. Sem entrar em um detalhamento que foge ao escopo deste artigo, vale destacar que o terreno em questão foi ocupado simbolicamente por famílias organizadas por associações comunitárias de favelas próximas, que conseguiram ter atendida sua reivindicação de instalação no local, constituindo-se enquanto usuários do programa habitacional.

A despeito do contexto urbano profundamente distinto, é interessante chamar atenção para o fato de que apenas na Região Metropolitana de São Paulo esta característica pode ser encontrada: verificamos ali que a implantação dos projetos de reassentamento propostos tinham como substrato o interesse popular manifesto através de reivindicações nítidas e mecanismos de mobilização social.

Apesar deste elemento de similitude, as diferenças entre as duas experiências são por demais evidentes para serem desconsideradas. Estas ligam-se não apenas a aspectos qualitativos e quantitativos do quadro urbano (com seus efeitos no volume e complexidade das tensões sociais relativas à moradia), mas sobretudo às características dos atores envolvidos nos distintos processos. Ainda que o caso citado na Paraíba indique a presença de formas de luta social organizada, trata-se de uma experiência até certo ponto tópica, pela debilidade do associativismo urbano na Grande João Pessoa, quando da gênese do referido empreendimento (início

de 1983). Já na Região Metropolitana de São Paulo, para além da especificidade de cada projeto, apresenta-se como um traço geral a existência de movimentos populares razoavelmente articulados, com considerável poder de barganha junto ao poder público.

Deste modo, as formas de interação entre o setor governamental e as populações a que se destinavam os projetos, na Região Metropolitana de São Paulo, eram marcadamente menos assimétricas do que no caso da Paraíba. Embora tanto o Governo Braga quanto o Governo Montoro assumissem o ideário da "participação comunitária", o grau de interferência dos futuros moradores (a nível de planejamento, gestão e dos contornos mais gerais das políticas implementadas) mostrava-se acentuadamente maior no último caso, ainda que na experiência da Paraíba o controle social exercido pelo poder público não se viabilizasse tão intensamente quanto intentado. Naturalmente, deve-se considerar ainda as diferentes orientações e práticas governamentais nos dois casos, destacando-se o clientelismo (ainda que com características particulares).

Por outro lado, ainda no que tange à influência exercida pelas populações-alvo na deflagração dos projetos em questão, a experiência analisada na Bahia e sobretudo a de Goiás mostram-se com características opostas às dos casos antes citados: com efeito, observa-se que o processo de reassentamento efetuado no Projeto Fazenda Coutos e no Projeto Vila Mutirão decorreu essencialmente da iniciativa quase que unilateral dos respectivos órgãos governamentais.

No caso da experiência analisada na Bahia (o Projeto João de Barro/Fazenda Coutos), os usuários do programa constituíam-se basicamente em participantes de invasões anteriormente ocorridas em outras áreas da cidade (de propriedade particular ou mesmo pública, porém, "não disponíveis" para assentamento populacional). Verificou-se, na gestação do empreendimento, um processo prolongado que teve dois momentos essenciais: a repressão e desarticulação das chamadas "tentativas de invasão" e, posteriormente, a negociação em torno do reassentamento em local passível de ocupação.

Todavia, é a experiência da Vila Mutirão em Goiânia que se mostra como o caso mais extremo de intervenção na qual efetuou-se uma transferência compulsória de setores populacionais para a área do empreendimento. Ainda que, de modo secundário, parte das

famílias tenha sido incorporada ao projeto a partir de inscrição espontânea, tratou-se essencialmente de um processo de eliminação de áreas de ocupação irregular, em distintos pontos da capital goiana.

Além de outras particularidades desta experiência (que abordaremos adiante), cabe salientar a interferência praticamente nula da clientela em definições básicas como o local de assentamento e o processo de planejamento e gestão do projeto habitacional formulado pelo Governo Iris Rezende. Esta característica ligava-se, por sua vez, à própria constituição dos interlocutores envolvidos, uma vez que — na deflagração do empreendimento — não se produziram formas de representação que possibilitassem um intercâmbio contínuo entre futuros moradores e institucionalidade pública.

Como uma variante bastante particular de incorporação não compulsória da clientela na ação governamental, temos o Projeto Kephas (em Novo Hamburgo, Região Metropolitana de Porto Alegre).

Quanto a este projeto, é preciso salientar algumas características que lhe são extremamente peculiares, como: as condições privilegiadas do loteamento, dotado de uma infra-estrutura praticamente completa; a adesão prévia e voluntária da clientela aos termos do projeto; a disponibilidade de recursos por parte da Prefeitura (que podia até mesmo suprir uma eventual interrupção na liberação de verbas, por parte do então BNH); o peso político do poder municipal, aliado a uma definição clara de objetivos e métodos.

No que se refere propriamente à relação entre a institucionalidade pública e os usuários, é importante de início salientar o modo como se deu a sua deflagração. Não se tratou de uma intervenção governamental diretamente ligada a uma dinâmica conflitiva ou a um processo de mobilização social. A propósito deve-se registrar que, no município em questão, as demandas quanto à situação habitacional não apresentavam características explosivas nem tampouco uma visibilidade acentuada, apesar do déficit potencial decorrente do intenso processo migratório. Este contexto facilitou a instauração do projeto a partir da convocação pelo governo municipal com base em inscrições voluntárias individuais.

Em termos gerais, consideramos que o remodelamento do

perfil da população-alvo dos projetos consiste em um elemento comum às experiências examinadas, mesmo quando não se trata de organizar um contingente populacional disperso, ou seja, trata-se de uma regularidade também presente quando a deflagração dos projetos envolve participantes de algum modo organizados (seja em termos minimamente necessários para um ação pontual, casos da Bahia e Paraíba; seja quando se gestam formas mais sólidas de articulação, caso da Região Metropolitana de São Paulo).

Os traços assumidos pelos processos de negociação ligados à instauração de projetos de habitação popular, nos projetos Fazenda Coutos (Bahia) e Bayeux (Paraíba), apesar das diferenças antes apontadas (e do distinto grau de homogeneidade interna às suas clientelas), demonstram o papel decisivo da intervenção pública na constituição da identidade sócio-política dos moradores. Em ambos os casos, a implantação dos projetos implicou a recriação de seus vínculos, com a redefinição, pelo poder público, dos interlocutores legítimos e das formas de representação das populações-alvo.

Certamente, é preciso chamar atenção para a relativa debilidade das entidades e movimentos populares envolvidos, na Bahia e na Paraíba, quando da realização das experiências examinadas. Isto se mostra significativo quanto às correlações de forças sociais e políticas em jogo e, particularmente, quanto à capacidade do poder público em moldar formatos organizacionais internamente às populações com que interage. Todavia, mesmo experiências como a da Grande São Paulo indicam que a interlocução dos movimentos populares com as instituições governamentais levou a transformações nas características destes movimentos, constituindo-se novos "interlocutores oficiais" a fim de encaminhar os empreendimentos habitacionais.

A experiência de Goiás, por sua peculiaridade, poderia ser considerada como um caso a parte, já que a realização do programa aqui tratado não envolveu a organização de sua clientela para um processo de intercâmbio com o poder público. Esta constatação, porém, não invalida o fato de que, a nível dos desdobramentos e dos efeitos práticos, tratou-se também ali da construção, via intervenção pública, de novo perfil de "morador", enquanto marca comum às famílias instaladas na Vila Mutirão.

Em termos mais amplos, a regularidade aqui apontada a respeito do "papel organizador" das agências públicas limita enormemente o "papel de direção" ou a "autonomia" das coletividades locais no andamento dos projetos (conforme apregoado tanto no ideário oficial quanto na argumentação assumida por movimentos populares, em casos como o de São Paulo).

Cabe, portanto, chamar atenção para os limites e constrangimentos decorrentes da intervenção governamental, que leva ao reordenamento físico e social das populações-alvo e à geração de dispositivos de controle de considerável intensidade. Apesar disso, o exame mais aprofundado das experiências aqui descritas indica que as populações-alvo tampouco se constituem como meros apêndices das agências públicas, mantendo simplesmente relações de dependência e submetidas a mecanismos de controle social. A despeito da tendência à assimetria na interação poder público-clientela, esta constitui-se como um processo dinâmico e complexo no qual, mais do que "usuários" no sentido estrito, os grupos sociais envolvidos tendem a desempenhar um papel ativo, sob diferentes formas.

Deste modo, as múltiplas modalidades de relação estabelecidas mostram-se irredutíveis à polaridade autonomia-dependência. Vale reafirmar: são ainda as particularidades dos procedimentos negociados, face às questões postas em pauta, que irão determinar os contornos dos processos interativos, bem como os rumos concretos dos empreendimentos habitacionais aqui tratados.

3.3 Os Impasses do Mutirão Gerenciado Pelo Poder Público

Trata-se aqui de analisar comparativamente o transcurso da produção habitacional, a partir dos casos estudados. O aspecto central, quanto a este tema, reside nos modos de operacionalização da proposta formulada pelo poder público: a produção de habitações via organização da clientela em forma de mutirão.

O aporte de mão-de-obra por parte das populações-alvo mostra-se não como algo já dado, que transcorre automaticamente, mas como uma questão a ser enfrentada no bojo de uma interação contínua entre agentes governamentais e usuários, o que aponta para a necessidade de avaliar seu desenrolar efetivo. Cabe, enfim, identificar a presença ou não de tendências em comum, bem como de di-

lemas ou obstáculos que se interponham na realização dos empreendimentos.

O recurso à utilização da força de trabalho dos usuários, na construção das unidades habitacionais, constitui um aspecto essencial na medida em que define a natureza e a modalidade específica de programas não convencionais aqui estudados, onde se busca incorporar práticas que seriam usuais nas favelas e loteamentos populares.

Todavia, há uma enorme diferença de qualidade entre a chamada "autoconstrução espontânea" e os mutirões induzidos e organizados pelos órgãos públicos. Esta diferença reside basicamente no fato de que a administração e o controle dos empreendimentos, no caso da promoção governamental, são definidas como incumbência das camadas técnicas e gerenciais vinculadas às agências estatais, e não das famílias de moradores.

Apesar dessa característica, as experiências examinadas indicam que os processos construtivos não se viabilizam em conformidade com os modelos constituídos pelos agentes governamentais responsáveis. No curso dos empreendimentos, a tendência que se verifica é do afastamento dos padrões normativos definidos a priori. A título de ilustração, pode-se mencionar as experiências realizadas na Bahia (Projeto Fazenda Coutos) e na Paraíba (como o Projeto Renascer II e, principalmente, o Mutirão - Bayeux).

A evolução do Projeto Fazenda Coutos mostra-se como um exemplo indicativo da tendência assinalada, pelo caráter das alterações ocorridas de sua primeira para sua segunda fase. Resumidamente, estas alterações foram no sentido de uma grande intensificação da presença de camadas técnicas especializadas e operários contratados (estes aumentaram de 25, na primeira fase, para 102, na segunda). Ou seja, houve uma redução progressiva no peso da atuação dos moradores enquanto mão-de-obra, de modo que, através da incorporação de um grande número de trabalhadores qualificados, as obras aceleravam seu ritmo e o empreendimento perdia as características de mutirão de moradores, distanciando-se da concepção inicial.

Exatamente nessa mesma direção foi a trajetória que se desenhou na implementação dos projetos Renascer II e Bayeux. Particular destaque merece este último projeto, na medida em que foi

amplamente divulgado para todo o Brasil e, principalmente, porque foi considerado como caso exemplar e modelo de referência para a criação do Projeto João de Barro em âmbito nacional, em 1984, conforme documentos técnicos do extinto BNH e declarações públicas de seu presidente e do então Ministro do Exterior. Sua intensa veiculação e, ao menos a nível do Nordeste, seu caráter precursor, por si só permitem considerar o caso do Mutirão-Bayeux como particularmente expressivo no quadro geral da promoção pública da autoconstrução habitacional.

No interior deste projeto, a intenção governamental era a organização de um mutirão habitacional dentro de uma "filosofia de gerenciamento ordenado da força de trabalho", conforme os termos do órgão estadual responsável. Com vistas à viabilização do "mutirão gerenciado", foi criada uma estrutura organizacional que procurasse garantir a planificação, controle e fiscalização do processo construtivo. Montada essa estrutura, procedeu-se à definição do elenco de tarefas envolvidas na edificação das unidades e o tempo de trabalho necessário para sua execução, chegando a um total de 780 horas/casa, a serem cumpridas pelos membros das famílias beneficiadas. Conforme os termos propostos pelo agente promotor, a contrapartida do pagamento em horas/tarefa seria o produto habitacional a que cada unidade familiar teria direito.

O desenrolar da obra, todavia, não iria corresponder aos ritmos e características previamente fixadas. Registrava-se um número considerável de evasões e desistências e ainda deficiências claras no preparo e especialização da mão-de-obra dos mutirantes.

O desdobramento do processo construtivo veio a demonstrar a inviabilidade de sua finalização nos moldes concebidos pelo agente promotor. O ponto crítico central residiu no esgotamento das 780 horas de trabalho, por parte do conjunto das famílias selecionadas, sem que mais de duas centenas de unidades habitacionais estivessem construídas.

Dada esta situação de impasse e a recusa dos mutirantes em aumentar as horas de trabalho estabelecidas, foi necessário recorrer à remuneração da mão-de-obra, uma vez que a oferta de alimentação, transporte e outros serviços tampouco proporcionou condições suficientes para a continuidade da execução das obras. Assim, o recurso utilizado foi a contratação, via empresas construtoras, de amplo contingente de trabalhadores qualificados, entre

pedreiros, carpinteiros, eletricitistas e encanadores.

Nestes moldes, foi possível chegar ao término da 1.^a Etapa (765 unidades habitacionais) em dezembro de 1986, cerca de dois anos e meio após o início das obras. A duração de cerca de 30 meses nas obras, diante de uma previsão inicial de 12, indica eloquentemente a defasagem entre a planificação prévia e o desenrolar efetivo do processo de construção.

O fato de que o curso das obras tenha sido permeado por atrasos e até momentos de paralização levou a contínuas revisões nas formas de relação entre os encarregados da gestão do trabalho e os usuários-mutirantes, todas elas implicando custos adicionais para o poder público.

Mas a continuidade do processo só se mostrou possível dentro dos limites anteriormente negociados: uma vez complementadas as horas previstas, foi necessário não apenas substituir as formas indiretas por formas diretas de remuneração, como ainda recorrer à contratação de mão-de-obra qualificada. Com isto, evidenciou-se: a incapacidade do treinamento efetuado influir diretamente sobre as obras em andamento; a relativa ineficácia dos mecanismos de controle no que tange especificamente ao desempenho do processo construtivo; a fragilidade da planificação rigorosa das tarefas e respectivos tempos, dadas as particularidades de um processo daquela natureza.

Cabe destacar que a detalhada esquematização prévia do ritmo da construção não levou em conta a especificidade da relação planejamento-execução num processo envolvendo aquele conjunto determinado de participantes. Mostrou-se, assim, inadequada a tentativa de transpor para aquele cenário um canteiro de obras típico, tal como organizado por uma empresa privada com trabalhadores contratados.

Deste modo, julgamos que o Projeto Bayeux, ao invés de se constituir num "caso exemplar" de mutirão institucional, conforme apregoado, é antes um modelo ilustrativo da dificuldade (e, até mesmo, impossibilidade) de viabilização deste tipo de programa nos moldes propugnados. A constatação dessa dificuldade é extensiva, ainda, ao conjunto das experiências consideradas.

Apesar disso, deve-se registrar o caso do Projeto Kephas (Rio Grande do Sul), onde houve uma aparente correspondência entre o processo construtivo efetivado e os parâmetros definidos na

promoção pública da autoconstrução. De fato, foram ali criadas condições que possibilitaram a conclusão do processo de edificação das moradias no prazo previsto. Todavia, para além das características extremamente peculiares daquela experiência, vale salientar que tampouco ali a participação dos usuários no processo de trabalho correspondeu a um modelo idealizado de autoconstrução.

Com efeito, alguns aspectos técnicos e organizacionais destacam-se na implementação do Projeto Kephas: a utilização pela Prefeitura de Novo Hamburgo de mão-de-obra especializada, a presença expressiva de operários da construção civil no interior da clientela, a possibilidade do recurso à sub-contratação por parte dos usuários (que, por sua vez, não auferiam renda tão ínfima quanto a clientela da quase totalidades dos projetos dessa natureza). Além destes aspectos, é importante frisar o modo particular de incorporação dos usuários ao projeto: a inscrição voluntária individualizada, que supunha um acordo prévio sobre as características do empreendimento (o que não impediu que alterações fossem processadas no seu decorrer).

Sem prejuízo das peculiaridades do último projeto mencionado, observa-se de todo modo a tendência de configuração de uma defasagem entre o tempo burocraticamente definido para a realização das obras e o tempo que se mostra efetivamente viável, em função das relações concretas travadas no decorrer dos processos. As experiências examinadas indicam que, ao invés de ser passível de pré-determinação, o prazo de duração dos empreendimentos é, ele próprio, produto de uma dinâmica negociada.

A variante representada pela experiência de Goiânia apenas confirma a regularidade apontada. O curto tempo ali dispendido para a produção das unidades habitacionais liga-se essencialmente à opção pela pré-fabricação dos elementos, que simplificou enormemente o processo de edificação das moradias. Ainda que haja claros condicionantes políticos para a viabilização daquele empreendimento nos moldes propostos (com mobilização da população local para o erguimento de mil casas em um dia), não se verificou naquela experiência nada semelhante a um processo de interação contínua e cotidiana em torno do trabalho dos usuários, como nos outros casos.

As experiências desenvolvidas na Região Metropolitana de São Paulo apresentam, por sua vez, particularidades de outra or-

dem. Refirimo-nos ao fato dos mutirões estarem incorporados como proposta por parte dos movimentos populares organizados, articulados pela Coordenação dos Movimentos e Associações de Moradia, Ajuda-Mútua e Autogestão.

Observa-se que, nessas experiências, mesmo havendo um consenso dos atores fundamentais em torno da idéia genérica de mutirão, a concretização dos empreendimentos envolve também dificuldades práticas em torno de seu controle, organização e, especialmente, do papel das diferentes partes envolvidas.

Em termos gerais, julgamos que o transcorrer do processo construtivo, em programas como os aqui tratados, é subordinada em última instância à dinâmica de negociação entre o poder público e os usuários.

A ênfase nesta dinâmica mais abrangente representa um distanciamento face a um dos núcleos do debate relativo à promoção pública da autoconstrução. Referimo-nos aos diagnósticos construídos a partir de relações do tipo custo-benefício, nos quais, no enfoque crítico, são acentuados os "custos sociais" decorrentes destas práticas (especialmente o consumo incontrolado da força de trabalho da clientela) e, na argumentação dos agentes governamentais, enfatiza-se o elemento de "racionalidade" e "economia de esforços" que seria introduzido com a ação estatal.

Segundo nossa abordagem, mostra-se relevante sobretudo pensar, para além da relação custo-benefício, como o tema da participação da clientela na execução das obras entra como item da pauta de negociações que se desenha na implementação de tais políticas. Julgamos, então, que a questão central reside em como, em que medida e com quais limites o consumo da força de trabalho dos usuários é uma questão negociável, na concretização destes programas.

Constatamos portanto que a questão da autoconstrução constituiu-se sempre enquanto objeto de negociação, o que tende a engendrar a redefinição das características inicialmente concebidas. Salienta-se ainda que, pelas dificuldades técnicas e políticas que enfrenta, a promoção governamental da autoconstrução acaba por representar uma solução bem mais custosa que o previsto.

3.4 Aspectos econômico-financeiros: custos, comercialização, retorno

Abordaremos aqui os traços essenciais de que se reveste o movimento dos recursos envolvidos na realização das experiências examinadas, particularmente com referência aos projetos vinculados ao Sistema Financeiro de Habitação. Para tanto, a ênfase será dirigida para três dimensões básicas: o custo dos empreendimentos; a concretização dos planos de comercialização das unidades habitacionais; as operações de retorno dos financiamentos concedidos para a implementação dos projetos.

* * *

A apropriação dos custos das experiências estudadas constitui potencialmente o meio mais adequado para obtenção dos dados relativos à magnitude de recursos efetivamente necessária para a implantação de projetos de promoção pública da autoconstrução habitacional. Estas informações viabilizam a elaboração das estruturas de custos reais dos diferentes projetos, permitindo, a partir de então, a comparação e avaliação dos gastos realizados em cada um deles. Apesar de sua importância, esta questão envolve uma série de problemas que costumam comprometer seu tratamento. Os principais, sobre os quais iremos discorrer a seguir, estão relacionados com o fato de que a grande maioria das informações acessíveis referem-se usualmente a dados orçamentários.

Tanto nas experiências analisadas no âmbito do SFH, bem como naquelas examinadas através da literatura especializada e de documentos oficiais, os dados relativos aos orçamentos das experiências (isto é, suas estimativas de custos) encontraram-se disponíveis, até porque constituem um dos pressupostos para a aprovação dos projetos. Este fato permitiu a produção de um quadro sobre os custos médios estimados por unidade para os casos vinculados ao BNH analisados in loco, assim como também para o projeto Vila Nova Cachoeirinha em São Paulo. Este último projeto foi incorporado à análise por representar um referencial empírico já consagrado para o estudo dos programas não-convencionais no Brasil, tendo sido objeto de pesquisas como as de Reinach e Sachs. (2) O

(2) Cf. Reinach, H.: "Projeto Vila Nova Cachoeirinha - Construção Habitacional por Ajuda-mútua, Espaço e Debate nº 14, São Paulo, 1984 e Sachs, Céline: Evolution et limites de la promotion publique de logements populaires a São Paulo. Thèse de Doctorat de l'Université Paris XII - Pluridisciplinaire Mention Urbanisme, Val de Marne, 1987.

Vila Nova Cachoeirinha constituiu uma das experiências pioneiras de implantação de projetos promovidos pelo poder público, que envolvem explicitamente a auto-construção como forma de participação dos usuários na produção da habitação, sendo, desse modo, relevante para a análise de custos de projetos desta natureza.

No que se refere aos projetos financiados através do PNA/PJB - Fazenda Coutos (BA), Renascer II (PB) e Kephias I (RS) - os valores médios orçados para as habitações foram fixadas em torno do valor máximo unitário estipulado pelo Programa: o equivalente a 120 OTNs para habitações e 120 OTNs para infra-estrutura, conforme evidenciado no Quadro I e no Quadro II.

Quanto aos projetos vinculados ao PROMORAR, a saber, o Vila Nova Cachoeirinha (SP) e o Mutirão-Bayeux (PB), estes apresentaram cálculos orçamentários para HABITAÇÃO com valores bastante diferentes entre si e do limite máximo por unidade fixado pelo Programa (300 OTNs). Entretanto, quando subtraímos do custo médio projetado para as unidades habitacionais de Vila Nova Cachoeirinha - 625,2 OTNs - o custo médio estimado para o terreno - 368,7 OTNs (o qual não foi objeto de financiamento de Programa) verificamos que o orçamento para as habitações - 256,5 OTNs - aproximou-se do teto de 300 OTNs, como pode-se observar no Quadro III. Quanto ao projeto Bayeux, seu orçamento para HABITAÇÃO, fixado muito abaixo do teto do PROMORAR, se explica, em parte, pelo fato do agente promotor ter proposto que este segmento do projeto, que incidiria sobre a população beneficiada, fosse completamente coberto pelo valor do Benefício Fiscal a que o mutuário teria direito. (3)

De todo modo é importante assinalar que as questões relativas à comparação e avaliação das estruturas de custo das experiências analisadas revelam-se pouco significativas se realizadas com base em informações orçamentárias. Isto porque, tanto o orçamento total dos projetos como sua distribuição pelos principais agregados (HABITAÇÃO e INFRA-ESTRUTURA), e até mesmo alguns

(3) O Decreto-lei nº 1.358 - de 12 de novembro de 1974 - em seu artigo primeiro, determina que "a partir do exercício financeiro de 1975, as pessoas físicas mutuários do SFH, mediante preenchimento de formulário próprio, gozarão, a título de benefício fiscal, como ressarcimento de encargos, a aquisição de casa própria, de um crédito equivalente a encargos para pagamentos correspondentes ao ano-base e efetivamente realizados até a data de apresentação da declaração de rendimentos; nos prazos fixados pelo Ministério da Fazenda".

ORÇAMENTO / UNIDADE HABITACIONAL

| PROJETO | Vila Nova Cachoeirinha (1) | | Fazenda Costos (2) | | Mutirão Galesm (3) | | Renascer (4) | | Kneffas (5) | |
|----------------------------|----------------------------|------|--------------------|------|--------------------|------|--------------|------|-------------|------|
| | OTN | Z | OTN | Z | OTN | Z | OTN | Z | OTN | Z |
| HABITACAO | 625,2 | 70,6 | 112,7 | 100 | 70,4 | 32,5 | 121,9 | 49,9 | 118,5 | 49,8 |
| CUSTO DIRETO | 685,2 | 68,4 | 98 | 79,9 | 45 | 28,8 | 78,3 | 48,2 | 96,7 | 48,6 |
| - terreno | 369,7 | 41,6 | | | | | 4,7 | 1,9 | 12 | 5 |
| - mat. de constr. | 236,9 | 26,8 | 98 | 79,9 | 45 | 28,8 | 93,6 | 38,3 | 84,7 | 35,6 |
| - a. o. | | | | | | | | | | |
| CUSTO INDIRETO | 19,6 | 2,2 | 22,7 | 28,1 | 25,4 | 11,7 | 23,6 | 9,7 | 21,8 | 9,2 |
| - indeniz. benfeitorias | | | | | 8,4 | 8,2 | | | | |
| - assist. tecnica | | | 6 | 5,3 | | | 6,2 | 2,5 | 6 | 2,5 |
| - CPAFO | 17,1 | 1,9 | 12 | 10,6 | 16 | 7,4 | 12,5 | 5,2 | 12 | 5,1 |
| - despesas comercializ. | | | | | 8,3 | 3,8 | 3,7 | 1,5 | 2,6 | 1,1 |
| - tx. administ. BNH | 2,5 | 0,3 | 1,1 | 1 | 0,7 | 0,3 | 1,2 | 0,5 | 1,2 | 0,5 |
| - antecip. benef. f. sca. | | | 2,6 | 3,2 | | | | | | |
| INFRAESTRUTURA | 259,9 | 29,3 | 0 | 0 | 146,2 | 63,5 | 122,3 | 58,1 | 119,2 | 58,2 |
| CUSTO DIRETO | 259,9 | 29,3 | 0 | 0 | 129,4 | 55,8 | 113,2 | 46,4 | 118,4 | 45,4 |
| OBRAS | 259,9 | 29,3 | 0 | 0 | 98,2 | 45,3 | 113,2 | 46,4 | 118,4 | 46,4 |
| - terraplenagem | 78,4 | 8,9 | | | 25,5 | 11,8 | | | | |
| - drenagem | 48,2 | 4,5 | | | | | | | | |
| - abastec. agua | 18,5 | 2,1 | | | 14,7 | 6,8 | 47,2 | 19,3 | | |
| - esgoto sanit. | 28,4 | 3,2 | | | | | | | | |
| - abastec. ener. eletr. | 0 | | | | 17,6 | 8,1 | 14,1 | 5,8 | | |
| - pavimentacao | 93,3 | 9,4 | | | | | 22,6 | 9,7 | | |
| - arreamento | | | | | | | 9,4 | 2,9 | | |
| - canteiro de obras | | | | | | | 19,9 | 7,7 | | |
| - unidade sanitaria | | | | | 48,4 | 19,4 | | | | |
| - urbanizacao | 11,1 | 1,2 | | | | | | | | |
| EQUIPAMENTOS COMUNIT. | 0 | 0 | 0 | 0 | 31,2 | 18,5 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| - centro comunit. | | | | | 9,5 | 4,4 | | | | |
| - areas de lazer | | | | | 8,4 | 8,2 | | | | |
| - escola 1 grau | | | | | 8,7 | 4 | | | | |
| - creche | | | | | 7,2 | 3,4 | | | | |
| - posto de saude | | | | | 3,6 | 1,7 | | | | |
| - posto policial | | | | | 1,8 | 0,8 | | | | |
| CUSTO INDIRETO | 0 | 0 | 0 | 0 | 16,8 | 7,7 | 9,1 | 3,7 | 8,9 | 3,9 |
| - desenvolvimento comunit. | | | | | 6,2 | 2,9 | | | | |
| - CPAFO | | | | | 7,1 | 4,2 | 7,9 | 3,2 | 7,7 | 3,3 |
| - tx. adm. BNH | | | | | 3,5 | 0,6 | 1,2 | 0,5 | 1,2 | 0,5 |
| TOTAL | 885,1 | 100 | 112,7 | 100 | 216,6 | 100 | 244,2 | 100 | 237,5 | 100 |

Fonte: (1) COMAR/PP (2)CEP/PA (3)CEP/PP (4)CEP/PE (5)CEP/PE

QUADRO II

MODELO PNA/PJB PARA CUSTOS (HABITAÇÃO E INFRA-ESTRUTURA)

| DISCRIMINAÇÃO DE ITENS | OTN | % |
|------------------------|-------|-----|
| HABITAÇÃO | 120 | 50 |
| DIRETO | 100,8 | 37 |
| Material p/construção | 88,8 | 5 |
| Terreno | 12 | |
| INDIRETO | 19,2 | 8 |
| Assistência Técnica | 6 | 2,5 |
| CPAFO | 12 | 5 |
| Taxa Administração BNH | 1,2 | 0,5 |
| INFRA-ESTRUTURA | 120 | 50 |
| DIRETO | 110,4 | 46 |
| Obras | 110,4 | 46 |
| INDIRETO | 9,6 | 4 |
| CPAFO | 8,4 | 3,5 |
| Taxa Administração BNH | 1,2 | 0,5 |
| TOTAL/UNIDADE | 240 | 100 |

QUADRO III

MODELO PROMOTOR PARA CUSTOS (HABITAÇÃO)

| DISCRIMINAÇÃO DE ITENS | OTNs | % |
|---|------|-----|
| HABITAÇÃO | 300 | 100 |
| . DIRETO | 288 | 96 |
| Material p/construção, obras e mão-de-obra | 288 | 96 |
| . INDIRETO | 12 | 4 |
| CPAFO | 9 | 3 |
| Taxa Administração BNH | 3 | 1 |
| TOTAL/UNIDADE | 300 | 100 |

itens específicos da estrutura de custos tendem a ter seus valores muito próximos daqueles estabelecidos pelas normas de composição do valor de empréstimo dos Programas. Tal fato indica que os orçamentos são elaborados de forma a enquadrar-se no modelo dos programas a que buscavam financiamento. Há que se considerar também que orçamentos expressam estimativas, projeções, cujos cálculos podem estar mais ou menos defasados dos gastos efetivos. Por outro lado, é problemático comparar projetos com características e processos de implantação diferenciados que estimaram valores orçamentários semelhantes (como o Kephas I e Renascer II, por exemplo) e projetos com estruturas de custos compostas por itens que correspondem a obras tão distintas entre si, sobretudo no que se refere à infra-estrutura (como no Mutirão-Bayeux e Vila Nova Cachoeirinha).

Em função das considerações apontadas, impõe-se em primeiro lugar, a análise da estrutura de custos dos projetos com base nos seus gastos efetivos, ou o que é o mesmo, nos seus custos reais. Em segundo lugar, é preciso buscar uma homogeneização das informações de forma a permitir que o processo de comparação se dê sob uma mesma base.

* * *

A elaboração das estruturas dos custos reais das experiências estudadas, como salientamos anteriormente, envolve uma série de dificuldades geradas pelo fato de existirem informações precárias a respeito. Tal precariedade está relacionada, basicamente, à não disponibilidade e/ou pouca confiabilidade de dados. Este tipo de problema, é preciso enfatizar, também foi detectado em várias experiências analisadas pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) e pela Fundação João Pinheiro, por ocasião das pesquisas sobre avaliações de experiências de autoconstrução e implantação de projetos vinculados ao PROFILURB.⁽⁴⁾

A despeito dos problemas acima mencionados, foi possível apurar o valor dos itens que compõem o custo médio por habitação dos projetos Vila Nova Cachoeirinha, Fazenda Coutos e Kephas I.

(4) Cf. Instituto de Pesquisas Tecnológicas: Avaliação de Experiências de Auto-ajuda e Ajuda-mútua, CEF, 1984, e FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO: Avaliação do PROFILURB no Brasil, RJ, CEF, 1980.

QUADRO IV
CUSTO REAL/UNIDADE HABITACIONAL

| COMPOSIÇÃO DO CUSTO DA HABITAÇÃO | VILA NOVA CACHOEIRINHA (1) | | FAZENDA COUTOS (2) | | KEPHAS I (3) | |
|----------------------------------|----------------------------|------|--------------------|------|--------------|------|
| | OTN | § | OTN | § | OTN | § |
| CUSTO DIRETO | 613,2 | 93,7 | 99,9 | 78,4 | 114,7 | 81,1 |
| - Terreno | 368,7 | 56,3 | | | 12 | 8,5 |
| - Material Construção | 244,5 | 37,4 | 58,9 | 46,2 | 102,7* | 72,6 |
| - Mão-de-Obra | | | 41 | 32,2 | | |
| CUSTO INDIRETO | 41,2 | 6,3 | 27,6 | 21,6 | 26,8 | 18,9 |
| - Indenização benfeitorias | | | | | | |
| - Assistência Técnica | | | | | | |
| - CPAFO | 17,9 | 2,7 | 3,8 | 3 | 6 | 4,2 |
| - Despesas Comercializ. | | | 22,6 | 17,7 | 12,2 | 8,6 |
| - Despesas financeiras | 20,5 | 3,2 | | | 2,6 | 1,8 |
| - Tx. Administração BNH | 2,8 | 0,4 | 1,2 | 0,9 | 4,7 | 3,3 |
| TOTAL | 654,4 | 100 | 127,5 | 100 | 141,5 | 100 |

FONTE: (1) - CEF
(2) - CEF/BA
(3) - METROPLAN/RS

* - Não inclui o valor correspondente à unidade/sanitária.

Comparando as estruturas de gastos apresentadas no Quadro IV com os dados referentes aos orçamentos, observamos que os três projetos apresentaram custos médios para as unidades habitacionais superiores aos projetados nos cálculos aprovados pelo BNH: aproximadamente 4% em Vila Nova Cachoeirinha, 13% em Fazenda Coutos e 19,4% em Kephass I.

A comparação dos orçamentos com as informações sobre seus custos revela portanto, numa primeira aproximação, que os primeiros tiveram seus valores subestimados nos três casos apresentados. Esta observação reforça o que foi constatado pela já mencionada pesquisa realizada pelo IPT para o Programa Nacional de Autoconstrução, que indicou uma tendência para os custos unitários das habitações, excluindo o relativo ao terreno, apresentarem valores superiores aos orçados. Da mesma forma, na avaliação do PROFILURB a Fundação João Pinheiro constatou que, quando puderam ser apurados, os custos efetivos excederam os valores estimados.

Quanto à comparação entre os gastos dos três projetos, a fim de homogeneizar a base de comparação, foi necessário subtrair o valor do terreno dos custos médios da habitação do Vila Nova Cachoeirinha e do Kephass I; e, na medida em que foram produzidas unidades habitacionais com dimensões diferentes, calcular o custo médio por metro quadrado construído. Deste modo, chegamos aos dados expressos no Quadro V.

CUSTO MÉDIO DA HABITAÇÃO/M² (SEM O VALOR DO TERRENO) - VALORES EM OTN

| PROJETO | ÁREA EM m ² (A) | CUSTO MÉDIO DA HABITAÇÃO (B) | CUSTO MÉDIO DA HABITAÇÃO/M ² (B/A) |
|------------------------|----------------------------|------------------------------|---|
| Vila Nova Cachoeirinha | 46 | 285,7 | 6,2 |
| Fazenda Coutos | 12,9 | 127,5 | 9,9 |
| Kephass I | 32 | 129,5 | 4,0 |

É necessário, contudo, ter em mente que os custos apurados em Vila Nova Cachoeirinha referem-se à produção das 40 primeiras unidades que se constituíram em uma experiência piloto. Seus resultados, portanto, não devem ser considerados conclusivos. (5)

(5) Cf. Reinach, H. op. cit.

Quanto ao Projeto Kephas I, é importante salientar que não estão ali incluídos os gastos relativos à instalação das unidades sanitárias.

* * *

Existem limites à análise das estruturas de custos, strictu sensu, que devem ser considerados na avaliação de um projeto, quer no sentido de sua eficiência, quer quanto à possibilidade de sua reprodução em outros locais e/ou em escala ampliada.

Em primeiro lugar, os custos de um projeto não devem ser analisados com base apenas em valores monetários. "A questão do produto obtido em todas suas características (qualidade, desempenho, entorno, localização, etc.) deve ser levada em consideração" (6).

Em segundo lugar, outras tantas especificidades influem, em graus diversos, na elaboração dos projetos e de seus orçamentos, assim como na magnitude dos gastos reais efetuados. Uma das expressões destas especificidades se revela quando observamos que as estruturas de custos dos distintos projetos se diferenciam quanto a alguns itens que as compõem. Nesse sentido, o Mutirão-Bayeux, por exemplo, foi o único estudado que incorporou obras para equipamentos comunitários em seu orçamento; o Fazenda Coutos, por sua vez, distinguiu-se por registrar a mão-de-obra contratada para construção das casas, enquanto que o Vila Nova Cachoeirinha não computou os custos com assistência técnica.

Outro indicativo das especificidades que guardam entre si as experiências estudadas são as variações no custo dos itens comuns aos projetos, cuja origem pode ser encontrada em fatores dos mais diversos e muitas vezes interrelacionados, tais como: constituição geológica e localização do terreno em relação à malha urbana, que influem fortemente na extensão e no tipo de obras de infra-estrutura necessárias; o tempo exigido para execução dos projetos, condicionado, entre outros fatores, pela forma como se organiza seu processo de produção, pela relação entre as agências governamentais e usuários no processo de trabalho, pela disponibilidade de assistência técnica para alocação nas obras, pelas condições climáticas, etc.; as características e escala do projeto (número e tamanho das casas, técnicas construtivas adotadas, tipo de material utilizado, etc.).

Com relação as questões acima colocadas é importante considerar o projeto Vila Mutirão, implementado no governo Iris Rezende, em Goiás. A organização do processo de produção e os mate

(6) Cf. Reinach, H. op. cit., pg. 39.

riais utilizados sugerem que os gastos neste projeto poderiam ter sido, em tese, inferiores aos verificados nas experiências não convencionais de habitação popular promovidas pelo poder público. Isto porque o processo construtivo adotado permitiria ganhos significativos no tempo de implantação dos projetos; os materiais, por serem pré-fabricados em série, seriam tanto mais baratos quanto maior fosse o número de casas montadas, e além disso, dispensariam a qualificação da mão-de-obra empregada para o trabalho de edificação.

Em terceiro lugar, é preciso ressaltar que os três projetos sobre os quais obtivemos informações sobre seus custos efetivos apresentam valores subestimados na medida em que não incorporam os gastos em infra-estrutura e em função dos múltiplos subsídios que receberam tanto para construção das habitações como para implantação de infra-estrutura. Para se ter uma noção da importância dos gastos em infra-estrutura basta voltar aos orçamentos apresentados para constatar que sua participação no valor total dos projetos corresponde a algo em torno de 50%, excluindo o valor de mercado dos terrenos onde seriam realizadas as obras. Cabe destacar que nos projetos em que somente estiveram disponíveis os dados orçamentários, também há registros de que tenham recebido subsídios. Nesse sentido se evidenciam os subsídios do SFH para a população beneficiada, os oriundos de fora do Sistema para as administrações estaduais e os provenientes dos governos estaduais e/ou municipais para os mutuários.

Os itens componentes das estruturas de custos nos quais foi identificada a presença de subsídios dos governos estaduais e/ou municipais para os mutuários foram os correspondentes aos terrenos onde se realizou a implantação dos projetos, à assistência técnica e à mão-de-obra para executar a produção das habitações.

Os terrenos, em todos os casos analisados no interior do SFH e na maioria dos projetos externos ao Sistema, não incidiram sobre o financiamento à população beneficiária. A participação deste item na estrutura de custos pode ser avaliada quando constatamos que em Vila Nova Cachoeirinha o valor do terreno correspondeu a 41,6% da estimativa do custo médio do projeto.

Quanto à questão da assistência técnica, as observações e informações coletadas indicam que, na maioria dos projetos exa-

minados, gastou-se mais do que o orçado originalmente e, até mesmo, do que o registrado como gastos efetivos.

A contratação de operários especializados para construção das habitações foi uma exigência decorrente, em última instância, do fato de ter sido insuficiente a quantidade de trabalho fornecido pela população beneficiada para executar estas operações. Os gastos efetuados para pagamento de mão-de-obra diretamente ligada à produção das casas permitem reforçar a idéia, já destacada no item anterior, de que a promoção governamental da autoconstrução apresente limites significativos para sua operacionalização.

Com relação à questão dos subsídios, as informações disponíveis indicam que estes vão além dos incorporados nos empréstimos do SFH dirigidos para os programas não convencionais. Isto significa que na implantação de projetos vinculados a estes programas é operada uma transferência de recursos para a população beneficiada que excede o propugnado pelas normas de financiamento. Os subsídios externos não apresentam necessariamente uma magnitude determinada a priori para cada projeto; tal definição costuma ter seu valor dado, em grande medida, pelas condições de negociação entre os diferentes agentes envolvidos na implantação dos projetos.

* * *

Cabe ressaltar, ainda, duas questões de especial importância no que se refere às operações financeiras:

- a) o Plano de Comercialização das unidades habitacionais;
- b) as operações de retorno do financiamento concedido para a implementação dos projetos habitacionais.

A operacionalização de um plano de comercialização é, normalmente, o instrumento utilizado pelas agências governamentais para concretizar o processo de transferência de propriedade do imóvel.

Para que a comercialização venha a ocorrer, conforme os padrões do SFH, é necessário que se realize um contrato de "promessa de compra e venda" entre o mutuário e o agente financeiro. Tal documento é considerado um título de propriedade provisório, pois o definitivo somente é concedido ao final do prazo de amortização do financiamento.

Na maioria dos casos estudados (no âmbito do SFH) este padrão de relação sofreu transformações significativas. Somente

em uma das experiências estudadas (projeto Kephas-RS) houve a efetiva operacionalização do plano de comercialização. Nas demais, tal procedimento não se concretizou, fazendo com que o processo de regularização fundiária assumisse outros contornos.

No que diz respeito às experiências analisadas fora da esfera do SFH ocorreram procedimentos semelhantes: a intenção governamental de transferência da propriedade da casa através de um plano de comercialização não se realizou nos termos originalmente propugnados.

Apesar da impossibilidade de concretização deste processo conforme a orientação das agências governamentais - cujos desdobramentos se refletem nas operações de retorno do financiamento, que posteriormente serão analisadas - a dinâmica política instaurada entre clientela e poder público criou possibilidades efetivas de regularização da propriedade dos imóveis por mecanismos políticos e jurídicos diversos.

A questão do retorno dos empréstimos habitacionais possui um vínculo estreito com o plano de comercialização. Isto porque é a partir das prestações pagas pelos mutuários que os agentes financeiros amortizariam as dívidas contraídas com o órgão financiador. Na medida em que a comercialização não se concretiza, como na quase totalidade das experiências examinadas, o retorno dos empréstimos habitacionais deveria ser assumido pelos governos estaduais dos estados onde foram implantados os projetos.

Cabe notar nesse sentido a precária situação financeira dos governos estaduais de uma maneira geral, e particularmente junto ao SFH. Tal situação conformou-se, em grande medida, em função da estrutura tributária centralizada inaugurada nos anos 60, acentuando-se com a crise econômica da década de 80, na qual foram reduzidas a arrecadação absoluta e, como decorrência, a capacidade de financiamentos dos estados. Desse modo, questões de ordem estrutural e conjuntural engendraram as dificuldades financeiras por que têm passado os governos estaduais, conduzindo-os, a fim de contornar tais problemas, a um crescente endividamento. Especificamente com relação ao SFH, a incapacidade dos mutuários para pagar as prestações habitacionais de projetos nos quais os governos estaduais são responsáveis, em última instância, pelos empréstimos, também reforça estas dificuldades. Neste contexto, a negociação com o BNH e posteriormente com a CEF foi fundamental

para garantir o acesso a créditos para novos investimentos e/ou recomposição da estrutura de endividamento dos governos estaduais com o SFH.

A questão do retorno suscita a reflexão sobre a forma de financiamento para projetos habitacionais designados como de interesse social. Esta, por sua vez, remete a uma problemática mais geral vinculada ao princípio de auto-sustentação financeira que orientou a atuação do BNH ao longo de sua existência.

De um maneira geral, o princípio de auto-sustentação financeira tem por base o preceito de que as fontes de recurso do SFH devem sustentar suas operações e sua reprodução sem recorrer a subsídios externos ao Sistema. Para garantir a realização das operações, segundo esta lógica, tanto os recursos voluntários e compulsórios quanto ao empréstimos que tem longo prazo de amortização são atualizados periodicamente pela correção monetária. Nessas condições o atendimento aos segmentos de mais baixa renda da população viabiliza-se por meio do mecanismo de "subsídio cruzado".

Desse modo, em relação ao leque de aplicações do sistema, os programas não convencionais de habitação popular caracterizaram-se por serem os mais subsidiados, uma vez que a taxa de juros cobrada (1% a.a.) era inferior ao custo de administração do FGTS, uma das principais fontes de recurso do BNH. Estes subsídios foram possíveis devido ao repasse da parte dos recursos do FGTS para o SBPE a taxas de juros maiores que as de remuneração do Fundo. (7)

De qualquer maneira, independentemente da parcela que lhes cabe na alocação de recursos do BNH/CEF, o retorno dos empréstimos voltados para os programas não-convencionais é importante para o Sistema, pois é condição para viabilizar o mecanismo de subsídio cruzado. Nesse sentido, a capacidade de pagamento dos mutuários de baixa renda é suficientemente relevante para identificá-la como um dos (mas não o único) motivos que levaram à adoção dos programas alternativos: no que se refere à sua viabilidade financeira, possibilitariam a redução dos custos de implantação dos projetos, permitindo o acesso destes segmentos do mercado à moradia.

(7) Ver, a propósito Núcleo de Pesquisa em Políticas Urbanas. Sistema Financeiro da Habitação e Programas Habitacionais Alternativos: Diagnóstico e Perspectivas, IEI, 1988 que expõe resultados globais do conjunto de pesquisas efetuadas no convênio IEI/CEF entre janeiro de 1987 e setembro de 1988.

Por outro, como observado nas experiências analisadas, mesmo com todos os subsídios incorporados, a capacidade das populações-alvo destes projetos para amortizar os financiamentos é praticamente nenhuma. Isto significa que dentro das condições e da lógica que norteia o funcionamento ao SFH, é inviável a concepção de programas de habitação popular que dependem para sua realização de recursos remunerados, como é o caso do FGTS.

4. OBSERVAÇÕES FINAIS

As diversas experiências aqui tratadas apresentam como traço marcante constituírem-se de fato enquanto práticas descentralizadas, mesmo quando da implementação de programas federais. Ao nosso ver, os projetos de habitação popular não convencionais, por propiciarem uma interação e negociação intensa entre agências públicas e usuários, não podem ser normatizados de forma centralizada porque pressupõem contínua e incessante definição-redefinição das ações efetivadas. Portanto, a questão do grau e dos níveis de autonomia está fortemente presente nessas políticas, referida tanto às agências responsáveis pela ação governamental quanto à população atendida por tais programas públicos.

Em termos mais amplos, consideramos que políticas descentralizadas que envolvem formas variadas de participação das populações-alvo não são passíveis de entendimento simplesmente a partir de processos internos aos aparatos governamentais ou do jogo de poder das elites locais. Os atores constituídos no bojo da intervenção governamental ocupam papel expressivo na redefinição das diretrizes estabelecidas. Desta forma, além da considerável autonomia das instituições de poder local na reelaboração de normas e diretrizes de ação, deve-se levar em conta as relações de força em cada contexto específico, que condiciona os graus variáveis de interferência das populações atingidas no rumo dos empreendimentos.

Todavia, sem prejuízo da singularidade de cada experiência, podemos assinalar elementos de constância, que refletem impasses e desdobramentos comuns na implementação dos projetos analisados.

No que se refere à forma particular de intervenção que caracteriza o universo pesquisado, isto é, a promoção governamen-

tal da autoconstrução, é importante apontar para a tendência ao rompimento das normas que definem o mutirão institucional, na própria dinâmica de implementação dos projetos. Como vimos no decorrer da investigação, a institucionalização do aporte de mão-de-obra das populações-alvo mostra-se extremamente problemática e vulnerável em decorrência de múltiplos fatores. Referimo-nos a fatores de ordem técnica, organizacional e, fundamentalmente sócio-política, uma vez que os processos de interação estabelecidos levam a indeterminações, evasões, resistências e redefinições, inviabilizando por completo um disciplinamento da força de trabalho nos moldes, por exemplo, de uma empresa construtora.

Os nítidos inconvenientes que identificamos nos mutirões administrados pelo poder público não devem, por outro lado, obscurecer o fato essencial de que tais experiências propiciam a abertura de espaços de negociação nos quais se potencializam ganhos efetivos por parte das populações-alvo destes programas.

Ainda que, em diversos casos, sejam reproduzidas as características mais perversas dos programas habitacionais convencionais (como a alocação de populações carentes em áreas periféricas pouco ou nada integradas à malha urbana), as formas de intervenção aqui analisadas supõem, em algum grau, processos de negociação/pressão das coletividades com as autoridades correspondentes. Nesse sentido, tendem a representar um passo à frente vis-à-vis as políticas convencionais de provisão de habitações acabadas, em moldes centralizados e padronizados.

Nos programas aqui tratados, os grupos sociais usuários aparecem como elemento de cuja atuação depende a própria realização dos projetos. A intervenção das agências governamentais passa, portanto, por formas de articulação com a população, de modo a garantir seu envolvimento na implementação dos programas. A questão que se coloca é de até que ponto podem ser criadas, a partir das condições de intervenção estatal, novas arenas políticas para as camadas populares, proporcionando elementos de pressão sobre o Estado para a transferência e redistribuição de recursos e, em última instância, para a transformação das próprias formas de intervenção.

Nesse sentido, julgamos que as experiências estudadas indicam a existência de conquistas efetivas das populações beneficiárias, no que tange a algumas áreas básicas de negociação, como

o acesso à terra e o próprio equacionamento das relações financeiras supostas nesses programas.

A esse respeito, o aspecto mais relevante é o descolamento que se opera entre os processo de comercialização e a regularização dos vínculos entre os moradores e suas respectivas moradias. Isto é, independente das normas financeiras estabelecidas, a intervenção governamental cria situações de fato (áreas consolidadas com ocupação promovida pelo próprio poder público), a partir das quais a regularização fundiária tende a ser equacionada via mecanismos diversos: desde a obtenção de títulos de propriedade por parte dos moradores até múltiplas formas condicionadas de apropriação (como cessão de uso, concessão de direito real de uso, etc.). Este desdobramento tendencial dos projetos analisados significa a existência, declarada ou não, de subsídios e, portanto, transferência de recursos em algum grau para os segmentos atendidos por esses programas.

Por fim, em que pesem as considerações acima, o alcance desses experiências mostra-se extremamente limitado. Trata-se sobretudo de intervenções discretas e pontuais, projeto a projeto, que não conformam uma política expressiva face ao quadro agudo de carências que caracteriza a situação de moradia para amplas parcelas de população urbana.

A promoção governamental da autoconstrução mostra-se como uma forma de intervenção que, ao invés de representar um tratamento abrangente para a questão habitacional, é ainda uma expressão - sob forma extrema - da tentativa de controle pelo poder público ao nível microscópico de cada projeto. Isto requer, via de regra, a montagem de aparatos pesados e ineficientes, destinados a administrar obras pontuais, envolvendo formalidades processuais, etapas e prazos meticulosamente definidos, acompanhamento contínuo e detalhado, etc. A questão básica que ao nosso ver se coloca é, não o aprimoramento gerencial do poder público na realização de projetos específicos, mas a atuação governamental no sentido de produzir alicerces que permitam a geração de melhores condições de habitabilidade no meio urbano.

Isto significa tratar dos pontos nevrálgicos que não podem ser enfrentados pela atuação privada dos moradores (individual ou organizadamente), tais como a viabilização do acesso à ter-

ra, de infra-estrutura e serviços essenciais, bem como do respaldo técnico e legal que se fizer necessário. Este seria um referencial básico a partir do qual o poder público poderia tratar, mesmo que limitadamente, dos enormes desafios colocados pela questão de habitat urbano para as camadas despossuídas.

PUBLICAÇÕES DO IEI EM 1989

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

| | Nº de páginas |
|---|---------------|
| 183. TAUILLE, José Ricardo. <u>Novos Padrões Tecnológicos, Competitividade Industrial e Bem Estar Social: Perspectivas Brasileiras</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 183). | 47 |
| 184. LIMA, Fernando Carlos G. de Cerqueira; GOMES, Maria Célia. <u>Sistema Financeiro da Habitação: Limites de Expansão de um Sistema Especializado</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 184) | 65 |
| 185. FERRAZ, João Carlos. <u>A Heterogeneidade Tecnológica da Indústria Brasileira: Perspectivas e Implicações para Política</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 185). | 34 |
| 186. TIGRE, Paulo Bastos. <u>How Does Latin America Fit Into High Technology?</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 186) | 16 |
| 187. RUSH, Howard J. <u>Manufacturing Strategies and Government Policies</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 187) | 19 |
| 188. MAGALHÃES, Paulo; SILVEIRA, Caio Márcio L.P. da; MAGALHÃES, Maria Alice E. <u>Programas Governamentais de Autoconstrução no Brasil: Um Estudo Comparativo</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 188) | 43 |