

IV enanparq

Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo
Porto Alegre, 25 a 29 de Julho de 2016

HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL 1930-2015: UMA REFLEXÃO SOBRE OS PROGRAMAS HABITACIONAIS

SESSÃO TEMÁTICA: HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL 1930-2015: REVISÃO DOS PROGRAMAS
HABITACIONAIS

Dr^a. Livia Salomão Piccinini
Propur - UFRGS
livia.piccinini@ufrgs.br

Dr^a. Eliane Constantinou
Departamentode Arquitetura - UFRGS
eliane.constantinou@yahoo.com.br

HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL 1930-2015: UMA REFLEXÃO SOBRE OS PROGRAMAS HABITACIONAIS

RESUMO

Este trabalho apresenta uma reflexão sobre o desenvolvimento da habitação social no Brasil. Com base na questão “como fazer moradias acessíveis e sustentáveis para os grupos de mais baixa renda?” a pesquisa traz uma análise qualitativa sobre a moradia social, a partir das iniciativas do poder público. É uma interpretação teórica, com elementos e exemplos empíricos, que busca, no estudo histórico, possibilidades para identificar as transformações na produção habitacional contemporânea, no país. A metodologia, uma revisão bibliográfica e histórica, se desenvolve com foco nas propostas pós-BNH e sobre o que vem ocorrendo na produção da habitação social, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, como programa nacional, e em soluções alternativas, locais. As análises mostram que o relativo fracasso das políticas de habitação social possui, dentre suas razões, a adoção de soluções tradicionais, cuja ordem espacial, financiamentos, códigos e autores reproduzem um modo formal de pensar a moradia, inviável para os problemas concretos dos mais pobres e das cidades. Concluímos que os custos cotidianos da moradia talvez deveriam ser socializados, o que, dentre outros poderia “incluir uma mistura de oportunidades de aluguel e compra” como solução eficiente do ponto de vista espacial, econômico, ideológico e sustentável, e mais conveniente para gerenciar a complexidade das soluções exigidas pelas cidades, quando se pretende promover justiça social.

Palavras-chave: políticas públicas de habitação, soluções arquitetônicas e urbanas inovadoras

ABSTRACT

This paper presents a reflection on the development of social housing in Brazil. Based on the question "how can we make affordable and sustainable housing for the lower income groups?" the work provides a qualitative analysis on social housing, from the perspective of government initiatives. It is a theoretical interpretation with elements and empirical examples, which seeks to study the historical possibilities (clues?) to identify the changes in contemporary housing production in Brazil, as houses accounts for 60% of all urban construction, with significant role in labor productivity, in qualifying urban life and promoting social justice. The methodology is based upon a bibliographical and historical review, developed with a focus on post-BNH proposals and on what is happening in both the production of social housing under the Minha Casa, Minha Vida national housing program, and in local, alternative housing solutions. The analyzes show the relative failure of social housing policies that has, among other reasons, the adoption of traditional solutions, whose spatial order, financing forms, codes and authors reproduce a formal way of thinking the housing question, as unaffordable for the concrete problems of the poorest, and the cities. We conclude that the daily cost of housing should perhaps be socialized, including a mix of opportunities for "rental and purchase" as an efficient solution from the spatial, economic and ideological view point and more convenient to manage the complexity of solutions required by cities, when one want to promote social justice.

Key-words: social housing policies; inovative urban and architectural solutions

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho resgata algumas dimensões sobre a promoção da moradia social no Brasil. Reconhecendo a impossibilidade de cobrir a amplitude desta produção, a reflexão é apoiada no estudo de iniciativas do poder público nesse campo. Considera-se que a cena urbana e as soluções oferecidas para a habitação vêm sempre mudando, no entanto, uma questão comum se mantém: como fazer moradias acessíveis para os grupos de mais baixa renda? A política pública inclina-se na busca da qualificação da vida urbana, por cidades mais justas social e espacialmente, pensamento que tende a guiar, em maior ou menor grau, as proposições apresentadas. Os grupos envolvidos com a produção da casa e da cidade têm orientado as soluções para a casa dos pobres urbanos a partir de medidas inicialmente sanitaristas, a residência mínima, com um papel que é parte determinante da produtividade do trabalhador, como “o outro lado” do trabalho: a moradia padronizada, funcional, econômica, utilitária, acessível.

Se, por um lado, recomendações políticas, econômicas e ideológicas determinam as formas da habitação promovida pelo Estado, é preciso chamar atenção para a necessidade de transformação da construção civil. As determinações ambientais para a produção sustentável da casa e da cidade, comprometidas soluções avançadas e operacionais, exigem ações efetivas relativamente ao ambiente natural e construído. Aponta-se a importância da tecnologia e da inovação, na indústria da construção, na busca de novos conceitos e soluções projetuais, técnicas e materiais, além de organização espacial que estruture a cidade de maneira sustentável. No Brasil, particularmente ante a escala e o crescimento do déficit habitacional, torna-se evidente a importância da eficiência construtiva que envolva a indústria em propostas alternativas e sustentáveis para a produção de casas que atendam as necessidades mínimas, que sejam flexíveis, com plantas e projetos efetivos para os objetivos destinados. Isso requer uma discussão ampla que traga um entendimento renovado sobre a habitação e as políticas públicas, na interseção necessária entre a moradia, a saúde e a sustentabilidade urbano-ambiental, considerando acima de tudo a importância da casa na vida do morador urbano.

2. ENTRE AS VILAS OPERÁRIAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Entre o século XIX e o início do século XX, a reivindicação da moradia de caráter social não era assentada na casa própria. A forte influência anarquista e socialista de lideranças políticas manteve-se presente, no país, até a década de 1920 quando os sindicalistas, via as Ligas de Inquilinos (1907-1920) reuniam a população na luta contra o aumento nos preços dos aluguéis e os despejos, embora, não necessariamente, lutassem pela

propriedade da moradia. O interesse pela casa própria é acelerado quando, por um lado, os proprietários tornam-se convencidos de que um operário-proprietário é menos perigoso politicamente (CORREIA, 2004); e, por outro lado, quando o governo congela os preços dos imóveis para aluguel, fazendo com que os empresários parassem de produzir imóveis para alugar (BONDUKI, 1999).

O país vem produzindo programas habitacionais e moradias desde 1920 (casa mínima, vila operária, moradia higiênica) com soluções orientadas a partir dos movimentos sanitaristas e debatidas e sustentadas por médicos, arquitetos, engenheiros e empresários na defesa da casa para o trabalhador industrial, em edificações que atendessem às necessidades da sociedade brasileira da época, demonstrando a preocupação com a moradia operária.

Em 1931, ocorre em São Paulo, o Primeiro Congresso de Habitação, no qual debate-se as moradias e as cidades no país, e de um ponto de vista da “técnica sanitária” (custos; projetos econômicos; moradia mínima; padronização; alturas; ventilação; iluminação, materiais, etc.) técnicos e políticos, preocupados com a ordem urbanística, acrescentam às questões específicas da habitação popular e da saúde, interesse pela cidade e entrelaçados na relação trabalho-moradia.

Mas é o início da industrialização, no país, que gera um deslocamento da população na direção campo-cidade, processo devido tanto à concentração da terra, como à mecanização no campo, e intenso êxodo rural (que vai ter seu ápice na década de 1950) quando as populações que vão localizar-se nas franjas das cidades demandando moradia. É nesse momento que as propostas habitacionais passam a ser assumidos pelo Estado, no período reconhecido como “período de Vargas”, que marca o surgimento da habitação social, com a interferência estatal no mercado e a produção de moradias através de autarquias estatais. Em 1932, são regulamentadas as Caixas de Aposentadoria e Pensões (Decreto lei nº. 21.326, de 27 de abril de 1932); em 1937 são regulamentadas as carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPIs); em 1942 surge o Decreto Lei do inquilinato e em 1946 é criada a Fundação da Casa Popular assinalando o início da intervenção do Estado na construção da moradia social (VILLAÇA, 1986). Essas ações seguiam as tendências internacionais que recomendavam o controle do mercado de aluguéis, a produção e o financiamento de moradias sob a responsabilidade do Estado. A Revolução de 1930 cria um ambiente propício à adoção de novas idéias sobre a moradia mínima, a tal ponto, que Bonduki afirma que os subseqüentes enfoques, adotados pelos governos após Vargas, tratam a questão da habitação mais como uma estratégia política, para obter apoio eleitoral, do que como elemento fundamental da política pública (BONDUKI, 1989).

A partir dos anos 1940, com o início da construção dos primeiros edifícios modernos; a suspensão dos aluguéis; a introdução da idéia dominante sobre a casa própria; a separação das quatro funções, proposta pela Carta de Atenas, constitui-se um movimento, no campo da moradia social, cujo objetivo final visava o aumento da produtividade do trabalhador industrial.

No início dos anos 1950, dados dos Censos Demográficos mostram que a população brasileira era de 51.900.000 habitantes, com uma população urbana de 18.782.891 (36,1%) habitantes, ou seja, o país era majoritariamente rural (IBGE, 2010). A industrialização e as migrações geraram aumento das populações urbanas e das favelas, desafiando os governos a buscar soluções capazes de impedir a degradação do ambiente urbano e assegurar justiça sócio-espacial para amplas parcelas da população. A arquitetura moderna e seus princípios instalam-se no país, passando a construir os grandes conjuntos habitacionais, onde a casa é produzida em associação e proximidade a serviços e equipamentos urbanos. A atuação dos IAPs se caracterizou por ser uma política financiava somente os trabalhadores sindicalizados, deixando desassistida parte considerável da população de baixa renda (“favelados”, “marginais”) que compunham o déficit habitacional do período. No entanto, tanto a atuação dos IAPs como da FCP foi muito importante no país, com a maior parte da produção das construções ocorrendo nas maiores cidades (com mais de 50.000 habitantes) e em localizações distantes dos centros urbanos, onde o preço da terra era menor. As moradias, cuja área variava entre 60m² e 70m², eram propostas em conjuntos habitacionais coletivos (blocos de edifícios em pilotis) e em conjuntos mistos, de no máximo 4 andares (sem elevadores) ou em residências coletivas (para solteiros), que já vinham mobiliados e buscavam garantir a economia e a ordem higiênica, com proposta urbanísticas que refletiam, quando não adotavam completamente, as propostas dos CIAMs. A produção dos dois institutos (IAPs e FCP) primou por experimentos criativos e funcionais que, entre 1937 e 1964, construíram cerca de 140.000 unidades habitacionais, com períodos de financiamento entre dez e vinte e cinco anos, com valores acessíveis que deveriam caber no bolso do trabalhador, mantendo qualidade na habitação, conforto e higiene. Se o número de unidades não é muito significativo, a qualidade da produção é superior, e as unidades construídas vêm se mantendo, o que significa um acúmulo do estoque habitacional para a população mais pobre, o que é positivo para o país.

3. O BNH

Em 1964, o governo militar extinguiu os IAPs, centralizou a previdência no Instituto Nacional de Previdência Social, INPS, e as carteiras prediais no Banco Nacional de

Habitação, o BNH. A criação do BNH está relacionada ao contexto político e econômico do regime militar instalado com o golpe militar de 1964. A crise política, econômica e do setor imobiliário devido ao grande déficit de moradias orienta a criação da política habitacional do Banco. Entre 1964-1986, período de atuação do BNH, foi criado o Sistema Financeiro da Habitação, financiando a moradia e abrangendo todo o país, atuava nos estados via Companhias de Habitação Popular, Cohabs, e Departamentos Municipais de Habitação, nas cidades, com a finalidade de diminuir o déficit habitacional, substituir as moradias nas áreas das favelas, promover a venda de lotes urbanizados e financiar o saneamento ambiental. Os recursos eram provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, FGTS (contribuições compulsórias de empresas com empregados sujeitos a descontos para aposentadoria e pensões e demais recursos provenientes de depósitos e aplicações compulsórias, e cuja gestão cabia ao BNH). A política do Banco tinha por objetivos a construção em grande escala (objetivos econômicos), com a promoção da indústria da construção, dentro do projeto desenvolvimentista centralizador do Estado nacional no período, e objetivos ideológicos de promover “proprietários” para substituir os “revolucionários”, e objetivos sociais, de promoção da casa própria. O setor imobiliário, então, foi mobilizado para, através da multiplicação do emprego na construção civil e geração de renda, diminuir a crise econômica no país (SMOLKA, 1987). No entanto, no desejo de gerar trabalho e renda para as massas trabalhadoras, o BNH privilegiou a atividade meio, deixando em segundo plano seus objetivos sociais, como pode ser visto a partir da análise da FINEP:

“Não se tratava mais, portanto, de construir moradias para assegurar condições mínimas de vida ao operariado, mas, sim, de prover empregos para uma considerável parcela da população, sem alternativas de obter trabalho. A produção de habitações passava a ser subproduto da nova diretriz governamental; desejável de seu ponto de vista político, mas não necessariamente do econômico” (FINEP, 1985, p. 88).

O BNH foi aos poucos se afastando do seu objetivo inicial de reduzir o déficit habitacional aproximando-se cada vez mais das funções econômicas e de estímulo e privilégio ao capital privado. Esse modelo empresarial deixou de atender suas funções sociais, e muito pouco alcançou na diminuição do déficit de moradias no país. Há que ser considerado que, de acordo com os dados dos censos do IBGE, entre 1960 e 1991, a taxa de urbanização do país passou de 44.67% para 75.59%, com um crescimento da população total de 70.992.343 hab. (1960) para 146.917.459 habitantes em 1991, e uma população urbana que em 1960 era de 32.004.817 habitantes e que passou a ser, em 1991, um total de

100.875.826 habitantes, para o qual contribuíram o êxodo rural e o crescimento vegetativo. Esses totais apontam para a necessidade de promover, em 30 anos, condições de trabalho e renda, saúde, educação e habitação para uma população urbana de 78.871.009 habitantes, em um período em que embora o PIB do país, e por consequência o PIB per capita cresceu, não mostrou resultados positivos devido à grande desigualdade na distribuição de renda e alta à inflação no período (HOFFMANN, 1995). Paralelamente, o contínuo êxodo rural que, empurrando a população para as franjas das cidades, a viverem favelas e em loteamentos clandestinos, levou à criação da Lei de Loteamentos, a Lei 6766/79 que passou a regular a criação dos loteamentos formais no país.

Durante seu período de existência, o BNH financiou e construiu cerca de 4 milhões de unidades habitacionais, o que correspondeu a 25% de todas as moradias produzidas no país no mesmo período (1964-1986), e, embora não tenha resolvido o déficit de moradias, teve significado na produção habitacional. Essa importância é questionada, por autores, quando se verifica que, do total construído, apenas 35% foram destinadas ao “mercado popular”, utilizando apenas 13% do total de recursos investidos pelo Banco, o que, visto pelo outro lado, aponta para o direcionamento da maior parte dos recursos do Banco para a moradia das classes média e alta (BONDUKI, 2014). A avaliação que se pode fazer do programa de habitação desenvolvido pelo Banco, fica, como diz Valladares, com “um saldo negativo” tanto pelo afastamento da clientela a que originalmente se dirigia, como pelos resultados (qualitativos e quantitativos) muito limitados (VALLADARES, 1983).

Essa forma de produção habitacional teve vigência até 1986 quando o BNH fechou. Com a extinção do BNH algumas experiências interessantes foram tentadas, sem a organização de um programa integrado nacionalmente, com pouco incentivo e sucesso: mutirões, financiamento de terrenos e materiais de construção, urbanização de favelas e regularização fundiária. Com o contínuo crescimento do déficit habitacional e a crise econômica internacional de 2008 aproximando seus efeitos do país, em 2009 o governo federal criou o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

4. PERÍODO PÓS-BNH: EXPERIÊNCIAS DA HABITAÇÃO SOCIAL

Com o fim do BNH, em 1986, e a promulgação da Constituição de 1988, surge uma nova fase da política habitacional brasileira denominada “Pós-BNH” (MARICATO, 2002).

“Esta fase se caracteriza como um período de transição, deixando de existir uma política nacional de habitação, vazio que foi ocupado de forma fragmentária, mas criativa, por municípios e estados, que passaram a desenvolver programas habitacionais alternativos ao

modelo adotado pelo BNH, com recursos orçamentários, uma perspectiva mais social e uma maior articulação com a cidade, gerando projetos de maior interesse urbanístico. (MARICATO, 2002, p.3)

Nessa fase ocorre a descentralização da gestão e produção da habitação social, dividindo a responsabilidade da moradia às tres instancias governamentais, municipal, estadual e federal (BONDUKI, 2000). O fator local passa a ser mais valorizado, as ações mais pontuais, com mais propostas em pequena escala e regularização fundiária. As propostas descentralizadas, no entanto, trouxeram alguns fatores adversos, tais como as dificuldades de gestão, nos aportes financeiros e institucionais. Grandes programas com aporte do Governo Federal (Promoradia, FundoPimes), Banco Interamericano para o Desenvolvimento (Programa Habitar Brasil), Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) trazem recursos para a execução de obras e a provisão de moradia, localmente.

Verificam-se, localmente, algumas experiências inovadoras de promoção habitacional e de democratização da Cidade, com o objetivo de reverter a tendência - ainda presente - da proliferação de grandes loteamentos habitacionais na periferia. Alguns desses projetos e programas interesse social são desenvolvidos para locação, como por exemplo, os desenvolvidos em Sao Paulo, entre 1989 e 1992, e aqui trazidos para apresentação: Vila Mara, Rincão e Heliópolis, dentre outros.



Figura 1 - Projeto do SEHAB Heliópolis, desenvolvido pelo escritório Biselli Katchborian Arquitetos. (Fonte: <http://www.archdaily.com.br/br/625377/sehab-heliopolis-biselli-katchborian-arquitetos>)

É interessante verificar, no projeto do SEHAB Heliópolis, desenvolvido pelo escritório Biselli Katchborian Arquitetos, que os edifícios foram implantados no alinhamento do terreno junto à rua, configurando uma quadra de cidade tradicional, e um pátio interno de uso dos moradores. O conjunto adapta-se a topografia existente e utiliza passarelas metálicas como elemento conector dos blocos em diferentes níveis de acesso. Esses tipos de soluções originais são fundamentais na qualificação do espaço e, não necessariamente, oneram os custos dos empreendimentos.

A gestão 2001-2004, da Prefeitura Municipal de São Paulo, reverbera as iniciativas de habitação de interesse social para locação, inserindo-as como um dos agentes promotores da diversidade urbana na busca da revitalização da área central de São Paulo. Esta reforma urbana busca qualificar os equipamentos urbanos e promover a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais consolidadas, contribuindo para a equidade e eficiência urbana. Os recursos para a revitalização do centro paulista partem de parcerias público-privadas, operações consorciadas e de projetos de arquitetura valorizados por meio de concursos públicos de arquitetura e urbanismo. O programa “Morar no Centro” inova em muitos quesitos, como no modelo de gestão da política habitacional, no conceito do direito de moradia, na proposição de soluções arquitetônicas e urbanísticas e nas classes sociais atendidas. No programa “Morar no Centro”, o morador adquire o direito à moradia através do pagamento de aluguel. A propriedade do imóvel é do poder público, inibindo a valorização imobiliária e fundiária e, conseqüentemente, evitando a especulação imobiliária, garantindo a permanência das famílias nos imóveis. Salienta-se que este programa atende prioritariamente famílias com renda de até três salários mínimos, não atendidas em outros programas vigentes.

Em novembro de 2003, surge outro programa inovador, “Morar no Centro” que potencializa a discussão arquitetônica e urbana a respeito do direito à moradia e a Cidade através do lançamento do Concurso Nacional Habita Sampa, para Projetos de Habitação de Interesse Social na Região Central da Cidade de São Paulo. O concurso conta com a parceria SEHAB/ COHAB-SP, o patrocínio da Caixa Econômica Federal e organização do Instituto dos Arquitetos do Brasil – Departamento de São Paulo (IAB-SP). A Prefeitura Municipal de São Paulo utiliza-se do Programa de Locação Social e implementa duas versões do concurso: 1) O Habita Sampa Assembléia, no subdistrito Sé e, 2) O Habita Sampa Cônego Vicente Marino, no subdistrito Barra Funda.

O Terreno do Habita Sampa Assembléia localiza-se próximo à Praça João Mendes, com vista para a Catedral, e vizinho a Praça Carlos Gomes, na esquina da Avenida Vinte e Três

de Maio com a Rua Assembléia. Dentre cinquenta e cinco propostas, seleciona-se as seguintes equipes: Andrade Morettin Arquitetos Associados; UNA Arquitetos; Ricardo Bellio, Alexandre Mirandez, Carlos Ferrata, Cássia Buitoni, César Shundi, Daniel Pollara, Leonardo Sette, Luciana Yamamura, Marcelo P. Carvalho, Mariana Viegas, Moracy Amaral.



Fig 02- Concurso HabitaSampa Assembléia/ *Escritório* Andrade Morettin Arquitetos Associados.
(Fonte:<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/projetos/04.040/2290?page=3>)

No concurso Habita Sampa Cônego Vicente Marino, concorreram trinta e três projetos, dos quais foram selecionados nove, sendo três premiados: Frentes Arquitetura; UNA Arquitetos e Vigliecca & Associados.

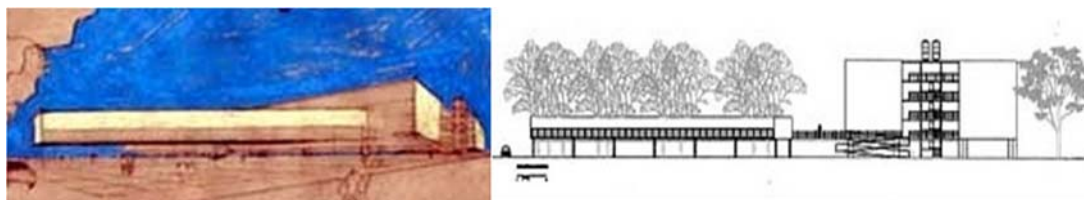


Fig 03 - Concurso HabitaSampa Cônego Vicente Marino /*Escritório* o Frentes
(Fonte:<http://vitruvius.com.br/revistas/read/projetos/04.040/2290?page=12>)

Apesar da inovadora experiência dos concursos, com a mudança de gestão municipal os projetos não foram realizados e, novamente, vivencia-se uma política habitacional centralizada na instância federal, através do MCMV, um modelo com altos custos de implantação de infraestrutura, com crescimento horizontal urbano, segregação social incentivada pela especulação imobiliária e vinculada às políticas partidárias. Este modelo habitacional anacrônico contribui para a desqualificação da ambiência urbana, subutilização da infraestrutura, altos custo de mobilidade urbana, desperdício do solo urbano com tipologias habitacionais térreas, segregando as unidades habitacionais dos centros de trabalho/educação/saúde/lazer. Além de configurar loteamentos sem

urbanidade, produz habitações massificadas, que não atendem as necessidades socioculturais de cada comunidade, nem as condições de habitabilidade arquitetônica para cada região brasileira.

O modelo de habitação social vigente deflagra uma explícita desvalorização dos profissionais da área (Arquitetos e Urbanistas), e ignora os clientes, que poderiam ser tomadores de decisão via participação popular. Algumas iniciativas porém (paulistas e cariocas) apontam para experiências inovadoras com possibilidades positivas no desenvolvimento de projetos de habitação social específicos para cada contexto sociocultural e urbano. Dentre essas, pontuais, mas nem por isso menos importantes e inovadoras, salientamos o Conjunto do Jardim Elite, Jaguaré e Corruíras em São Paulo, e Conjunto Habitacional no Morro do Alemão, no Rio de Janeiro.



Fig. 04 - Conjunto do Jardim Elite: (SEHAB) Luiz Fernando Fachini/ARQUITETURA MMBB e H+F.
(Fonte: <http://au.pini.com.br/arquitetura-urbanismo/231/jardim-edite-mmbb-e-h-f-sao-paulo-sp-2008-290422-1.aspx>)



Fig 05 -Corruíras: (SEHAB) / Boldarini Arquitetura e Urbanismo – Implantação e Fachada.
(Fonte:<http://www.archdaily.com.br/br/755090/residencial-corruiaras-boldarini-arquitetura-e-urbanismo>)



Fig. 06—Jaguaré: (SEHAB) / Boldarini Arquitetura e Urbanismo. Vista aérea e acesso principal.
(Fonte: <http://www.archdaily.com.br/br/01-182522/favela-nova-jaguare-setor-3-slash-boldarini-arquitetura-e-urbanismo>)



Fig. 07- Conjunto Habitacional no Morro do Alemão, no Rio de Janeiro. Projeto Mpu - Metrópolis .
(Fonte: <http://au.pini.com.br/arquitetura-urbanismo/200/nova-morada-191210-1.aspx>)

Estas experiências particularizadas à cada comunidade e ao contexto urbano, introduzem as comunidades na cidade consolidada, criando uma relação de interdependência entre as relações socioeconômicas e a sustentabilidade urbana, que adotam as interações sociais como mote da implantação de seus projetos, buscando a qualificação do espaço público através de uma apropriação social mais democrática da cidade.

A prefeitura de São Paulo, em 2011, implementou o programa RENOVA SP, definido no Plano Municipal de Habitação/ PMH, que possui, como foco, a regularização urbanística e fundiárias das favelas e assentamentos irregulares. A SEHAB realizou um concurso público nacional como forma de licitação dos projetos de arquitetura e urbanismo. Neste concurso foram selecionados os projetos de 15 escritórios nacionais (de um total de 109 inscritos), para reestruturar 153 assentamentos precários e atender 79.000 famílias. O programa de intervenção organiza-se em quatro quadriênios, entre 2012 e 2024, e envolve parcerias entre secretarias municipais de São Paulo, Ministério Público, Subprefeituras, órgão de gestão ambiental, Concessionárias de serviços e Obras Públicas, com o Programa Minha Vida PMCMV/CEF e lideranças comunitárias.



Fig. 08 – Perímetro de intervenção do RENOVA SP com os lotes de intervenção marcados e listados. Exemplo do lote 17 (Água Vermelha 2), e fotos do lote 17.
(Fonte: <http://renovasp.habisp.inf.br/concurso/publico/resultado/visualizar>)



Fig. 09 – Esquema tipológico da proposta ganhadora do lote 17, Arquiteto Claudio Libeskind.
(Fonte: <http://renovasp.habisp.inf.br/concurso/publico/resultado/visualizar>)

As proposições inovadoras ocorridas Pós-BNH concentram-se na parceria entre instancias público/privadas, órgãos federais/municipais/estaduais e lideranças comunitárias consolidadas, e, em muitos casos são realizadas através de concursos públicos. Segundo Santos (2002), os concursos são meios mais democráticos de idealização e construção da cidade, pois envolvem a participação de equipes multidisciplinares e iniciativa pública e privada. A competição, que é inerente à natureza do concurso, estimula o questionamento da produção de arquitetos e urbanistas, promovendo inovações técnico-construtivas, alternativas socioeconômicas sustentáveis e qualifica as intervenções arquitetônicas e urbanas.

5. Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida

No ano de 2003, o governo federal criou o Ministério das Cidades, que passou a gerir as demandas urbanas, dentre elas a habitação. O MCMV interferiu radicalmente nos programas que vinham se desenvolvendo anteriormente, com adequação local, desvinculando-se da lógica que guiava os programas até então. Dentre uma de suas novas

determinações está a entrega dos critérios de localização dos empreendimentos para a decisão das empresas construtoras, que buscam glebas baratas e mais distantes das áreas urbanas servidas com infraestrutura, com equipamentos (iluminação pública, mobiliário urbano, praças e parques, mercados públicos) e serviços (transporte, educação, unidades e centros de saúde, creches, escolas), a “urbanidade”. Esse procedimento da lei desestruturou ações em curso na área da habitação, como as ações em outros setores, por exemplo, saúde. As Unidades Básicas de Saúde (UBS), criadas para trabalhar com as populações pobres, com equipes que visitavam as áreas (favelas) conhecendo os moradores, tiveram suas práticas alteradas, perdendo de vista seus pacientes. Isso ocorreu porque os empreendimentos, no novo programa, deslocaram as populações para as periferias.

Dentre os objetivos do PMCMV estão promover a moradia digna, acessível e integrada às políticas de desenvolvimento urbano, priorizando a população em condições de acessar o mercado formal (Faixas 2 e 3) e que apenas necessita de cuidados em relação aos “riscos” envolvidos nas operações do financiamento imobiliário. Organizado para operar em três faixas de renda (F1: 03-SM; F2: 3-6SM; F3: 6-10SM) e em etapas (1ª Etapa: 2009-2011; 2ª Etapa: 2012-2015), o PMCMV até 2015, já havia construído mais de 2.4 milhões de unidades, com investimentos de R\$ 270 bilhões, atendendo 9.2 milhões de moradores, e, em 2016, está operando, em sua Etapa 3. É objetivo do programa, lançado na Lei Federal nº. 11.977, a determinação de um papel principal para o setor empresarial, a quem garante a aquisição integral dos imóveis construídos. O Programa nasce na sequência da crise econômica internacional de 2008, e seus objetivos contemplam a possibilidade de contrapor-se, internamente, aos seus efeitos, no país (CARDOSO; ARAGÃO, 2013), o que mostra que o programa apresenta objetivos econômicos tão importantes como seus objetivos sociais. Estudos recentes apontam incongruências e falhas que vão desde a má qualidade dos materiais a problemas com projetos e layout de plantas; má localização dos empreendimentos e desconexão da rede urbana; a distância excessiva aos centros urbanos e áreas de trabalho; a falta de acessibilidade a transporte público e a ausência de entorno urbanizado. É interessante visualizar essa forma da política pública, realizada através do PMCMV na sua materialização: embora criado em um contexto ideológico e político muito distinto, o programa tende a ter resultados gerais semelhantes ao que ocorreu com o BNH. Ao sobrepor objetivos econômicos aos objetivos sociais, replica formulações e situações que reforçam a exclusão sócio-espacial, em soluções perversas para as localizações das moradias e demais condições de vida dos pobres urbanos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS E POSSÍVEIS FUTURO DA PESQUISA

Há, reconhecidamente, know-how suficiente no país para o desenvolvimento de políticas de habitação de qualidade, passíveis de produzir moradias e cidades com qualidade, geradoras de bem estar para as populações urbanas. É papel do Estado o desenvolvimento de políticas e programas, assim como é sua responsabilidade realizar a avaliação do que vem sendo desenvolvido para verificar a validade de “continuar fazendo”. A avaliação da política pública recomenda sua verificação ante os efeitos do “perigo oposto” (SARTORI, 1976), da “participação e eficiência, eficácia e efetividade” (ALVIM et al, 2015), considerando que a avaliação da política pública pode ser feita sob diferentes pontos de vista e em um amplo espectro de métodos, caminhos, formulações, e, obviamente, objetivos. Estudos de impacto e de pós-ocupação são corriqueiros nas análises de projetos arquitetônicos e urbanos, como maneira de verificar os resultados das ações públicas, e obtidos como output e outcome da sua aplicação.

A rigorosa e cuidadosa análise dos resultados obtidos tanto na produção (a materialidade obtida nos empreendimentos) assim como a avaliação sobre o que, e como a política pública de habitação pode influenciar a vida dos moradores (com efeitos sobre a melhora na saúde, no trabalho e na renda, nas relações pessoais, na educação e no aprendizado, por exemplo) deveriam ser objetivos a ser realizados para avaliar o que ocorre com os moradores. Resultados positivos na saúde, ou no emprego, ou em outros indicadores de qualidade de vida, tornam imediatamente o que é um gasto do dinheiro público com habitação social, em investimento precioso, para os mais pobres urbanos, com desdobramentos positivos sobre a sociedade como um todo, e não apenas como dispêndio de dinheiro público.

Por outro lado, há que se enfrentar o papel da iniciativa privada na política pública. Se o Estado orienta seus investimentos na direção da indústria imobiliária, subsidiando este ramo industrial, deveria haver uma contraparte na direção da promoção do “melhor” para o país, via motivação e esforço industrial, na produção de habitações com qualidade. É certo que a perspectiva do empresariado é a busca do lucro, assim, cabe ao Estado mediar os ganhos, cobrando aos empresários sua responsabilidade social. Isso pode ser feito de vários modos, seja através da exigência do cumprimento da aplicação da lei urbanística e construtiva – tais como a obrigatoriedade da utilização dos instrumentos legais oferecidos pela legislação do tipo EVU, EIA, padrões de qualidade dos materiais e dos projetos executados, localizações em relação à malha urbana, PPPs com companhias de transporte público e um sem número de possibilidades para a qualificação da casa e da cidade. Se a luta de classes faz parte de toda a sociedade, também é possível que o

Estado aja no seu papel governamental de garantir o bem comum e jurídico-legal de fazer cumprir a função social da propriedade. Uma das possibilidades à mão, referentes especificamente ao PMCMV, e ante o reconhecimento das péssimas localizações realizadas nos empreendimentos do programa, seria, por exemplo, a exigência da avaliação das localizações, pela Caixa Econômica Federal e seus engenheiros/arquitetos, que validariam, ou não, as localizações dos terrenos escolhidos para os empreendimentos. Outra possibilidade seria a obrigatoriedade da solução de transporte público, onde as Prefeituras Municipais, responsáveis por liberar as localizações dos empreendimentos, determinariam e promoveriam PPPs envolvendo as companhias imobiliárias, as companhias de transporte e a própria prefeitura municipal na melhoria das condições de mobilidade urbana, podendo, o governo local incentivar as PPPs em áreas que necessitam moradias, ou transporte, liderando a direção do crescimento urbano.

Todas essas possíveis determinações, exigem do Estado ser responsável pelo resultado de suas ações, e agir, em relação aos demais empreendedores e decisores, sejam eles públicos ou privados, de maneira a garantir o bem social, o que é direito da população e responsabilidade do estado.

Este artigo através de uma análise qualitativa sobre a moradia social, nas formas adotadas no país, desde 1920, nas iniciativas do poder público, pretendeu refletir sobre “como fazer moradias acessíveis e sustentáveis para os grupos de mais baixa renda”. Entende-se, a partir do estudo, especificamente no PMCMV, que há um acúmulo de experiências, no país, sobre a moradia social, assim como há avaliações críticas capazes de auxiliar um direcionamento do que vem sendo feito até aqui, em uma direção mais positiva e construtiva para as populações envolvidas e para o país. Da mesma forma há que se reivindicar o comparecimento dos estudos acadêmicos de caráter técnico-construtivo que venham a oferecer mais possibilidades de soluções criativas e econômicas, com base em estudos empíricos e na experimentação.

A continuidade da pesquisa pode caminhar em uma ampla gama de possibilidades investigativas e analíticas sobre o tema, e aqui apontamos algumas questões que requerem alguma reflexão:

- O desenvolvimento do PMCMV, através da Caixa Econômica Federal, pode vir a incorporar o controle de qualidade no projeto arquitetônico e nas localizações dos empreendimentos?
- O controle das localizações poderia ser incentivado com os objetivos de evitar a expansão do perímetro urbano sobre o ambiente rural-natural; e diminuir as distâncias dos

locais de trabalho; os tempos de deslocamento dos usuários; os custos dos serviços públicos urbanos; a emissão de poluentes com efeitos positivos sobre a sustentabilidade urbana?

- A obrigatoriedade de concursos públicos com ampla divulgação e participação de entidades e grupos de interesse, sob a supervisão dos diferentes órgãos, tais como conselhos e institutos profissionais, secretarias municipais, comunidade acadêmica e associações comunitárias poderia vir a auxiliar na qualificação da produção da habitação de interesse social?

- A utilização de PPPs com a participação de conselhos e institutos profissionais, secretarias municipais, comunidade acadêmica, associações comunitárias e a indústria da construção poderia influenciar positivamente os projetos e a execução ao promover propostas adequadas localmente?

- A participação acadêmica em parceria com as diferentes segmentos da cadeia produtiva da indústria de materiais e equipamento para a construção civil poderia auxiliar no desenvolvimento técnico da produção habitacional?

- Seria possível implementar outras maneiras de apropriação da moradia social, com base no aluguel (subsidiado, social) o que capitalizaria o Estado e garantiria o estoque da habitação social, com preço dos imóveis, em geral?

- Poderia, a utilização de imóveis desocupados para a locação, ser uma opção para as políticas públicas de habitação social?

- A locação social com a utilização da infraestrutura existente, a urbanidade presente e aumentando a segurança do local com efeitos positivos sobre os centros urbanos, estaria viabilizando a sustentabilidade urbano-ambiental?

BIBLIOGRAFIA

ALVIM,A.T.B;CASTRO,L.G.R(orgs.) Avaliação de Políticas Urbanas – contexto e perspectiva. Ed. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010

ANDRADE MORETTIN Arquitetos Associados. Memorial de projeto apresentado ao Concurso HabitaSampa Assembléia. 2004. Disponível em:<http://www.vitruvius.com.br/institucional/inst77/inst77_01_01.asp>. Acesso em: 22 out. 2006

Bastos, Maria Alice Junqueira. Pós-Brasília: Rumos da arquitetura brasileira. São Paulo: Perspectiva/Fapesp, 2003.

Arquivo: Habitação de Interesse Social- 2 Dezembro, 2015 por Victor Delaqua. ArchDaily Brasil. Acessado 10 Jan 2016. <http://www.archdaily.com.br/br/778136/arquivo-habitacao->

de-interesse-social.

BOLAFFI, G. Habitação e Urbanismo: O Problema e o Falso Problema. IN: MARICATO, Ermínia (Org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. 2a edição. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

BONDUKI, N. As origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. Ed. Estação Liberdade, São Paulo, 1998.

----- Habitação, Estado e Movimento Moderno: a ação dos IAPs, sem data, consultado em 12/06/2016: <file:///C:/Users/-----/Desktop/1647-3284-1-SM.pdf>

----- Habitação: as práticas bem sucedidas em habitação no meio ambiente, gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo, Ed. Studio Nobel, 1996.

----- Habitar São Paulo. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

BOTEGA, L.R. A Política Habitacional no Brasil (1930-1990). Periódico de Divulgação Científica da FALS Ano I - Nº 02- Março de 2008, consultado em 07/03/2016

CARPINTÉRO, M.V.T A construção de um sonho – os engenheiros-arquitetos e a formulação da política habitacional no Brasil. Ed. UNICAMP, São Paulo, 1997.

Carta de Atenas – publicação do IPHAN, acessado em 03/03/2014

CONCURSO HabitaSampa. Características do concurso . 2003c.

Concurso Renova SP - Grupo 1: Lote 17: Água Vermelha 2 - 1º Lugar / LIBESKINDIllovet arquitetos + JANSANA, DE LA VILLA, DE PAAUW, ARQUITECTES - 6 Outubro, 2011 por Joanna Helm. ArchDaily Brasil. Acessado 22 Jan 2016. <http://www.archdaily.com.br/br/01-2440/concurso-renova-sp-grupo-1-lote-17-agua-vermelha-2-1-graus-lugar-libeskindllovet-arquitetos-mais-jansana-de-la-villa-de-paauw-arquitectes>.

Concurso HabitaSampa – Projetos para Locação Social. Acessado 12 Dez 2015. <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/projetos/04.040/2290>

CORREIA, T.B. A construção do habitat moderno no Brasil – 1870-1950. Ed. Rima_Fapesp, São Paulo, 2004.

FINEP – GAP. Habitação popular: Inventário da ação governamental. Rio de Janeiro: São Paulo Editora S/A, 1985.

MARICATO, E. Dimensões da tragédia urbana . 2002. Disponível em:<<http://www.comciencia.br/reportagens/cidades/cid18.htm>>

HOFFMANN, R. Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979-90. Revista Brasileira de Economia, nº. 49,pag. 277-294,Rio de Janeiro, 1995.

PULS, Mauricio. Arquitetura e filosofia. Ed. Anna Blume, São Paulo, 2006.

Rezende, Vera. “Planos e regulação urbanística: a dimensão normativa das intervenções na cidade do Rio de Janeiro.” In: Oliveira, Lúcia Lippi (Org.). *Cidade: História e desafios*, org. Lúcia Lippi, 256-281. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

SMOLKA, Martin O. Para uma reflexão sobre o processo de estruturação interna das cidades brasileiras: o caso do Rio de Janeiro. Revista Espaço e Debates, n. 21. São Paulo: Cortez, 1987.

VALLADARES, Licia do Prado. Estudos recentes sobre a habitação no Brasil: resenha da literatura. In: VALLADARES, Licia do Prado (org.). Repensando a habitação no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

VILLAÇA, F. O que todo cidadão precisa saber sobre habitação. São Paulo: Global, 1986.