



A Tese em Defesa da Habitação Progressiva

Preparado para a Aliança de Cidades por Patrick Wakely e Elizabeth Riley, da Development Planning Unit Associates

Introdução

Ao longo das duas últimas décadas, o fracasso dos modelos padronizados de entrega de unidades habitacionais por empreiteiras visando atender, puramente em escala, à necessidade da população urbana pobre, levanta a questão de se já não é hora de se reconsiderar a abordagem da “habitação progressiva” das décadas de 1970-1980 como uma abordagem mais realista para atender às necessidades de moradia da população urbana carente.

As bases da “habitação progressiva” eram as de que o custo habitacional poderia ser reduzido ao se reconhecer que as famílias urbanas pobres já constroem e ampliam suas próprias casas de forma progressiva a fim de atender às suas necessidades e disponibilidade de recursos. A abordagem foi de progredir a partir daí, oferecendo apoio técnico e jurídico adequados. Isso tomou duas formas: 1) a urbanização ambiental dos assentamentos informais existentes com água tratada, saneamento, drenagem, eletricidade e vias de acesso; e 2) o oferecimento do título de posse de novos lotes nas áreas urbanizadas – terreno e serviços (T&S) – nos quais as famílias pudessem construir suas próprias moradias.

Muitos projetos que foram “avaliados” apenas um ou dois anos após o seu início foram (erroneamente) considerados como tendo fracassado, ao passo que um novo olhar sobre eles uma ou duas décadas mais

tarde pode atestar o seu sucesso [ver fotos]. Com o tempo, os benefícios sociais e econômicos decorrentes do envolvimento das comunidades e o tempo realisticamente necessário para as famílias pobres erigirem construções de melhor qualidade se tornaram mais claros. Esse aprendizado fornece as bases para a re-elaboração da tese em defesa da habitação progressiva.

A Tese

A tese em favor de os governos apoiarem estratégias participativas de habitação progressiva para grupos de baixa renda se apóia em um conjunto de seis argumentos interrelacionados:

1) A tese dos números

Os governos não têm o mix de recursos para construir moradias completas subsidiadas para todas as famílias de baixa renda. Todos os dias as pessoas demonstram sua própria capacidade de conseguir moradia para si, mesmo que não tenham condições financeiras de fazê-lo legalmente no mercado imobiliário formal. Através da participação, da melhoria na produção e da admin-

A série CIVIS compartilha conhecimento e aprendizado acumulados em projetos da Aliança de Cidades e outras atividades na área de urbanização de assentamentos precários e estratégias de desenvolvimento das cidades. Também age como uma plataforma para o diálogo e debate de políticas públicas entre os atores locais do desenvolvimento da cidade, que incluem governos locais e nacionais, doadores, e moradores de favelas e assentamentos precários, para promover mudanças nas vidas dos pobres urbanos e avançar a agenda do desenvolvimento urbano.

istração das estratégias das próprias pessoas para o desenvolvimento de suas habitações e de seus bairros, pode ser obtida, em comparação com as abordagens convencionais, uma quantidade muito maior de residências legalizadas, seguras e salubres, acessíveis para os grupos de baixa renda. Entretanto, para ser efetivo, o apoio tanto à urbanização dos assentamentos informais existentes como à oferta de terrenos urbanizados (T&S) deve ser em escala tal que atenda à demanda. Ao migrar de uma “abordagem de fornecimento” para uma “abordagem de apoio” nas políticas habitacionais na década de 1980, o “Million Houses Programme” (Programa Milhão de Casas) do governo do Sri Lanka conseguiu um aumento de dez vezes no número de famílias de baixa renda beneficiadas.

2) A tese financeira

Mesmo as famílias pobres são capazes de levantar, através de poupança e empréstimos, quantias significativas para investir no desenvolvimento de suas casas e de seus bairros, desde que a segurança de seu investimento esteja garantida. Poucas famílias investirão seus recursos na construção de habitações de boa qualidade – ou na melhoria e manutenção da infraestrutura de seu bairro – se estiverem sob ameaça de expulsão em razão da falta de título de propriedade legalmente reconhecido. Com a segurança da posse da terra e da propriedade e com a garantia do acesso a serviços urbanos confiáveis, as famílias de baixa renda e os governos podem dividir os custos do desenvolvimento urbano progressivo com as comunidades. Estima-se que, para cada dólar investido pelo governo no projeto do tipo terreno e serviços (T&S) Parcelles Assainées em Dacar, no Senegal, na década de 1970, 8,2 dólares provenientes de fundos privados foram subsequentemente investidos em moradias e instalações locais.

3) A tese da administração urbana

O fundamento da habitação progressiva é o de que o governo faz o que as famílias não podem efetivamente fazer – preparar o terreno e fornecer infraestrutura e serviços principais – e as famílias fazem o que os governos não conseguem fazer com eficiência – construir moradias a custo acessível que satisfaçam as prioridades e a disponibilidade de recursos de seus ocupantes. Através do reconhecimento dos níveis mais efetivos de tomada de decisão – nacional, municipal, comunitário, familiar – e da delegação da autoridade para os níveis e atores mais apropriados, podem ser construídas parcerias entre o governo, o setor privado, a sociedade civil e grupos comunitários que intensifiquem

a eficiência da gestão urbana e da administração dos serviços urbanos. No programa de urbanização Favela Bairro, desenvolvido em toda a cidade do Rio de Janeiro, Brasil, na década de 1990, a autoridade para a administração dos serviços urbanos foi transferida para parcerias locais entre associações de moradores e escritórios de campo de concessionárias públicas e privadas de serviços públicos. Isso melhorou a oferta, a manutenção e o gerenciamento dos serviços de água, esgoto e energia elétrica e, ao mesmo tempo, reduziu os custos fixos administrativos decorrentes do atendimento da crescente necessidade e demanda geradas pelo processo de urbanização progressiva de assentamentos.

4) A tese do desenvolvimento urbano

As estratégias de habitação progressiva oferecem uma oportunidade de regular os constantes processos de desenvolvimento urbano informais (ilegais) e garantir a oferta de infraestrutura e serviços e uso racional da terra de forma adequada e relativamente eficiente. Elas têm a capacidade de moldar o desenvolvimento de cidades de médio e grande porte em sintonia com prioridades estratégicas desenvolvidas para uma região urbana inteira, em vez de simplesmente atacar problemas emergenciais de pequena escala. A habitação progressiva, se tiver apoio, pode significar uma forma de reduzir o espalhamento urbano de baixa densidade e descontrolado em favor do desenvolvimento compacto de alta densidade. Através do planejamento de áreas destinadas ao desenvolvimento legalizado de moradias para a população de baixa renda como parte de uma estratégia integrada de desenvolvimento urbano, os governos se tornam capazes de estabelecer as prioridades estratégicas para uma região urbana inteira. No contexto de uma estratégia de desenvolvimento de toda a cidade (CDS), a Prefeitura de Alepo, na Síria, estabeleceu um Departamento para o Desenvolvimento de Assentamentos Informais para consolidar a “formalização” dos assentamentos informais existentes, que respondem por cerca de 45% da população, e das novas áreas de ocupação ilegal que estão surgindo na periferia urbana.

5) A tese da governança

A organização e a gestão dos processos de construção progressiva, e particularmente a participação na instalação e na ampliação da infraestrutura do bairro, oferecem uma oportunidade para o desenvolvimento de um processo participativo e descentralizado de tomada de decisões, e governança.

A boa governança não somente ajuda a garantir a transparência e a prestação de contas na gestão dos aspectos físicos e financeiros da oferta de moradia e da construção de bairros, mas é um veículo para o desenvolvimento da comunidade que pode estimular uma ampla gama de atividades para o desenvolvimento local. A participação ajuda a criar um senso de propriedade e de orgulho no meio ambiente local que gera responsabilidade pela manutenção e gestão dos bens comunitários (ruas, bueiros, iluminação pública, espaços públicos abertos e até mesmo escolas e clínicas). A estrutura do Busti Baseer Odhikar Surakha Committee (BOSC – Comitê Busti Baseer Odhikar Surakha), constituído por uma coalizão de ONGs em Dhaka, Bangladesh, no final da década de 1990, estabeleceu uma rede de “mecanismos de prestação de contas” abrangendo toda a cidade para incorporar a população carente da cidade à governança urbana através de um trabalho junto aos Ward Commissioners (Comissariados de Vigilância), o nível mais baixo da administração pública. Esta interface entre governo e órgãos não governamentais de representatividade organizada se tornou amplamente aceita e funciona bem em muitos dos 90 comissariados da cidade, reduzindo a corrupção e dando voz (e confiança) para as comunidades de baixa renda.

6) A tese do desenvolvimento social e econômico

Processos de habitação progressiva podem ser um catalizador efetivo para o desenvolvimento social e econômico de famílias e comunidades pobres. Organizar-se para se dedicar ao desenvolvimento de suas moradias e de seu meio ambiente local inevitavelmente junta as pessoas em torno de uma “causa comum”. Isso apresenta uma oportunidade para desenvolver e consolidar a solidariedade social, e para introduzir e apoiar iniciativas empresariais e geração de emprego locais, notadamente nas atividades de construção de casas e de infraestrutura ligadas aos próprios projetos. Pode também construir capital social em torno de questões que não estão relacionadas ao meio ambiente urbano imediato, desenvolvendo redes de trabalho mais abrangentes e envolvendo outros grupos. Por exemplo, atividades esportivas ou culturais que envolvam os jovens e/ou as mulheres. A importância das atividades organizadas para a poupança das famílias, tanto para o apoio à construção de casas como para o desenvolvimento empresarial, está se tornando bem compreendida como um fator significativo para o desenvolvimento econômico e social local. No Camboja, o Urban Poor Development Fund (Fundo para o Desenvolvimento da Popula-

ção Urbana Pobre) apóia um número crescente de grupos de poupança com base na comunidade, em sua maioria geridos por líderes comunitárias femininas. Esses grupos oferecem empréstimos e verbas para a aquisição de terrenos, bem como para a urbanização, construção de casas, geração de renda e produção de alimentos.

Os Componentes

Muitos projetos anteriores limitavam seu apoio ao fornecimento de terra e de infraestrutura. Entretanto, a experiência subsequente mostra que, a fim de tornar as estratégias de habitação progressiva sustentáveis e para aumentar a sua escala, é preciso tratar de uma gama mais abrangente de questões.

a) A terra

A terra é o principal componente do apoio governamental à habitação para grupos urbanos de baixa renda. Ao tornar a terra disponível para o desenvolvimento progressivo, é preciso demandar atenção a três aspectos básicos: sua localização, seu preço e sua titularidade.

A escolha da terra adequada para o desenvolvimento da habitação progressiva é crucial para o seu sucesso. Com frequência a terra é adquirida porque é barata. Em última análise, ela se torna dispendiosa tanto para as comunidades como para o governo quando o custo da ampliação da infraestrutura e a perda das redes de apoio sócio-espacial para as famílias são levados em consideração nessa equação. A identificação da terra para habitações populares exige uma análise muito mais rigorosa dos custos e benefícios envolvidos do que meramente o custo inicial de aquisição e o custo da implementação dos serviços. Engloba uma avaliação dos custos sociais e econômicos associados aos beneficiários potenciais, em um contexto familiar de prosperidade amplamente flutuante, insegurança na renda e prioridades familiares em mutação.

Terras de propriedade particular bem localizadas e dentro dos limites de áreas construídas tendem a significar preços elevados, usualmente muito além da capacidade dos fundos governamentais locais. Sua aquisição compulsória para projetos habitacionais destinados à população de baixa renda exige consideráveis vontades e riscos políticos. Os governos precisam negociar com os proprietários de terras particulares, utilizando incentivos para encorajá-los a tornar a terra disponível ou para que eles mesmos a incorporem em termos que

sejam acessíveis para as famílias de baixa renda – abaixo das margens de retorno ideais do mercado. Existem várias estratégias através das quais os governos utilizam sua vantagem legislativa para fazer acordos com os proprietários de terra e incorporadores, incluindo direitos transferíveis de incorporação que permitem aos proprietários de terras “negociar” a terra por vantagens na incorporação e esquemas de partilha de terras. Adicionalmente, as cidades dispõem de extensas “reservas” de terrenos urbanos subutilizados de propriedade pública que poderiam ser transferidos e destinados à habitação popular. Entretanto, a transferência de tais terrenos usualmente gera complexas negociações entre as secretarias governamentais.

Em muitas sociedades, a propriedade privada da terra e dos bens imóveis é a única forma de titularidade considerada absolutamente segura. No entanto, não é a única opção, e tem sido criticada por permitir que famílias vendam seus terrenos no mercado e realizem lucros especulando com os subsídios governamentais. Títulos de arrendamento de terra renováveis e de longo prazo não estão fora de questão para a habitação progressiva, muito embora raramente sejam socialmente aceitáveis. Inúmeras formas de titularidade coletiva – tais como associações habitacionais, cooperativas e condomínios – podem oferecer mecanismos aceitáveis para garantir aos grupos de baixa renda a segurança da posse, e ao mesmo tempo proteger as famílias das forças exploratórias do mercado.

b) Financiamento

As necessidades de crédito para a habitação progressiva diferem do financiamento convencional por hipoteca, que se baseia no financiamento para a compra ou construção de uma casa completa. A habitação progressiva exige empréstimos flexíveis, relativamente pequenos e de prazo curto, que possam atender a necessidades familiares intermitentes derivadas da prosperidade e prioridades em mutação. Em um nível diferente, existem vantagens financeiras (segurança) em conceder em base incremental até mesmo os empréstimos iniciais para a construção, exigindo que os tomadores se “qualifiquem” para o estágio seguinte de crédito ao completar o estágio anterior – por exemplo, empréstimos sequenciais separados para a fundação, laje do piso, paredes estruturais e telhado.

A fim de garantir que o apoio financeiro seja investido na construção de casas, como pretendido, uma alternativa ao crédito em dinheiro tem sido o fornecimento de material de construção, comprado

em grandes lotes e transferidos para os construtores autorizados a preço de custo, ou abaixo do custo. Tais esquemas, entretanto, estão sujeitos à exploração. Onde funcionam bem, depósitos organizados in loco de materiais de construção, adquiridos e armazenados em grande escala, são capazes de baixar os custos de tais insumos, agindo como entreposto único de material de construção, consultoria e empréstimo habitacionais, embora sejam conhecidos por expulsar os fornecedores locais de pequena escala, que são fonte de emprego local e de geração de renda.

Linhas de crédito e gestão independentes têm se mostrado com frequência mais eficientes e efetivas do que aquelas administradas pelo governo. A variedade de iniciativas de micro crédito, pequenas ou grandes em escala, e tanto administradas pela comunidade como apoiadas por ONGs (ou bancos), atestam a capacidade da população pobre de mobilizar recursos e aplicar estratégias de financiamento de longo prazo com baixo risco para os concessionários de empréstimos.

c) Infraestrutura e serviços

O momento adequado, os padrões e o nível da oferta de infraestrutura e serviços são componentes fundamentais de apoio às iniciativas de habitação progressiva. Se a infraestrutura e serviços são oferecidos em nível excessivamente elevado, seus custos estarão além da capacidade de pagamento das famílias de baixa renda. Quando o nível é muito baixo, ou há atraso na implementação, os lotes permanecem vazios e sem desenvolvimento. Em teoria, a garantia do equilíbrio adequado somente pode ser conseguida de forma igualitária e efetiva pela própria comunidade de usuários, desde que estes compreendam integralmente as implicações dos trade-offs entre o custo inicial do capital, o custo de uso e os princípios básicos de saúde ambiental, segurança e conforto (facilidades e conveniências). Entretanto, isso nem sempre pode ser aplicável às situações onde novas comunidades estejam sendo formadas. Quando as decisões quanto ao nível e tipo de infraestrutura a ser instalada precisam ser tomadas sem consulta à comunidade, é um erro assumir que o padrão dos serviços deve sempre ser baixo. Há fortes argumentos em favor da oferta de altos padrões desde o começo nos projetos de T&S ou de urbanização, a fim de estimular a boa qualidade na construção das casas erguidas por construtores individuais e um senso de orgulho no bairro, que motiva o cuidado local e a manutenção das instalações públicas.

Os custos do padrão elevado da oferta inicial podem ser recuperados de várias formas, tais como recuperação do capital em longo prazo através de tarifas sobre a cobrança pelo uso dos serviços, ou com a difusão do custo para além dos limites do projeto através de esquemas locais de taxa-ção. Uma outra abordagem para se manter os custos da infraestrutura baixos é depender da mão-de-obra da comunidade para os trabalhos de construção. Isso pode ser feito de inúmeras formas, desde a organização do trabalho voluntário em mutirões – no qual os beneficiários do projeto contribuem com seu tempo e com suas habilidades – até as “empreiteiras comunitárias”.

Uma estratégia para minimizar o custo inicial de capital para infraestrutura e serviços é aplicar o conceito de melhorias incrementais também a eles, assim como à construção de moradias. O raciocínio nessa abordagem é o de que, ao mesmo tempo em que os serviços básicos precisam ser fornecidos desde o começo em um projeto T&S, os mesmos podem ser melhorados com o tempo, atendendo ao desenvolvimento da capacidade crescente das famílias em pagar por padrões mais elevados.

d) Planejamento do local e suporte e controle da construção

O planejamento do local é quase que invariavelmente executado como um serviço técnico de controle centralizado, embora em nível micro isso tenha sido ocasionalmente realizado com a participação dos beneficiários do projeto. A distribuição dos usos da terra, o tamanho dos lotes e o planejamento dos acessos são normalmente determinados pelas normas e regulamentos em vigor. Entretanto, os projetos de habitação progressiva podem ser utilizados para testar e/ou demonstrar a racionalização de normas de planejamento excessivamente generosas, ao mesmo tempo em que mantêm as condições adequadas de salubridade, segurança e conforto (facilidades e conveniências)

O planejamento da regulamentação e controle da construção civil deve se restringir àqueles necessários para garantir a saúde e a segurança das famílias e da ampla comunidade, e para facilitar os processos de construção progressiva. Deve agir de forma proscritiva e estabelecer os limites da boa prática, em vez de ser prescritivo como a legislação mais frequente que determina com maior detalhe o que precisa ser feito, sem deixar muito espaço para a inovação. Assim, existem fortes argumentos para uma mudança do conceito de controle oficial do desenvolvimento para a “promoção do desenvolvimento” e o estabelecimento de serviços de consultoria em planejamento e

construção para programas e projetos de habitação progressiva, que ofereçam orientação técnica sobre as boas práticas. No entanto, permanece ainda a necessidade de funções de controle do desenvolvimento para policiar a incorporação ilegal e a construção insegura por parte de especuladores inescrupulosos.

Enquanto as ONGs talvez estejam mais bem colocadas para oferecer serviços de consultoria em planejamento e construção no nível dos bairros, além de capacitar organizações locais para gerir as funções de controle do desenvolvimento em um primeiro estágio, é importante que o governo tenha a habilidade de assegurar a sua cumplicidade.

e) Organização e gestão de recursos por parte da comunidade

A importância de um senso de “posse” com relação às instalações comunitárias locais produz um grau de responsabilidade coletiva por sua manutenção e administração por parte da comunidade. Isto idealmente requer a participação das famílias em todos os estágios do processo de planejamento do projeto. Nos novos projetos de T&S com “acesso aberto”, nos quais os beneficiários não são identificados senão depois do estágio de planejamento do local, tal participação não é, obviamente, possível, e por isso o suporte à construção pela comunidade, com ênfase no meio ambiente novo e em desenvolvimento, deveria ser uma prioridade alta desde os primeiros dias de ocupação.

f) Planejamento estratégico

Para que as iniciativas de habitação progressiva com apoio estatal tenham impacto significativo nos enormes déficits habitacionais da população de baixa renda da maioria das cidades de médio e grande porte, elas precisam ser enquadradas no âmbito de um arcabouço mais amplo. Em nível nacional, precisa haver uma estratégia clara de redução da pobreza que reconheça o impacto prejudicial da pobreza urbana sobre o desenvolvimento nacional e regional, e o papel que a habitação pode desempenhar na sua redução.

Situar as iniciativas de habitação progressiva firmemente dentro do contexto de um mercado imobiliário mais aberto e de programas e reformas de gestão que facilitem a oferta de moradia para todas as faixas de renda é componente essencial para o seu sucesso de longo prazo e para o seu potencial de produzir um impacto positivo em escala significativa.

GUACAMAYAS, BOGOTÁ, COLÔMBIA

Um projeto do tipo terreno e serviços (T&S) iniciado em 1976 pela Caja de Vivienda Popular em uma área periférica da cidade, mas com bons acessos ao centro e às áreas industriais.

1976

Unidades básicas essenciais com um cômodo foram erguidas pelo projeto em cada lote. Muitas famílias se mudaram para o local, utilizando material de construção de demolição e componentes de segunda mão para começar imediatamente a ampliar suas moradias.



Patrick Wakely

1977

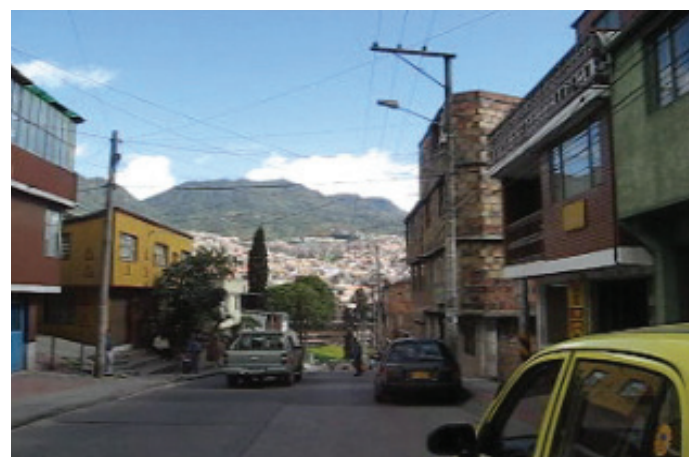
No prazo de um ano, várias famílias já tinham ampliado suas casas, incluindo a adição de um segundo andar sobre a unidade básica original.



Patrick Wakely

2009

Guacamayas se tornou plenamente urbanizada, com o tráfego confinado às vias perimetrais e áreas para pedestres no interior das quadras. As moradias continuam a ser ampliadas e melhoradas. Guacamayas tem seu próprio website comunitário no endereço www.barrioguacamayas.com



Maria Victoria Echeverri

NAVAGAMPURA, COLOMBO, SRI LANKA

Um projeto do tipo terreno e serviços (T&S) localizado em uma área dentro da cidade, iniciado em 1985 pela National Housing Development Authority (Autoridade Nacional para o Desenvolvimento Habitacional), como parte do “Million Houses Programme” (Programa Milhão de Casas) do Sri Lanka.

1986

O nível uniforme do telhado foi espontaneamente mantido nos estágios iniciais de construção.



Patrick Wakely

1988

Fornecedores particulares de material de construção chegaram ao local no primeiro dia de ocupação.



Patrick Wakely

2009

Navagampura encontra-se integrada como parte regular do tecido urbano de Colombo, e continua sendo desenvolvida por seus moradores.



Kumudu Jayaratne

CHINAGUDALI, VISAKHAPATNAM, ÍNDIA

Um projeto do tipo terreno e serviços (T&S) localizado na periferia urbana para reassentar invasores removidos do centro de Visakhapatnam. Apenas pontos de água comunais e latrinas de fossa individuais foram fornecidos em cada terreno.

1988

Fornecedores particulares de material de construção chegaram ao local no primeiro dia de ocupação.



Patrick Wakely

1989

Latrinas com fossa com descarga manual foram fornecidas em cada terreno. As construções, em sua maioria, ainda eram feitas com materiais temporários.



Patrick Wakely

2009

Chinagudali se desenvolveu, tornando-se um próspero subúrbio de Visakhapatnam.



P. Rambabu