

O ESTUDO DAS VARIÁVEIS AMBIENTAIS COMO ESTRATÉGIA DE TRABALHO PARA O PROBLEMA DA HABITAÇÃO DAS POPULAÇÕES DE BAIXA RENDA – O CASO DO PROGRAMA HABITAR-BRASIL/BIRD-HBB

Roberto de Oliveira, Ph.D (1); Arlinda Oliva (2)

(1)professor ECV, UFSC, rdeoliveirabr@yahoo.com.br

(2)professora CEFET-BA, doutoranda ECV, UFSC, aoliva@newsite.com.br

RESUMO

A questão da moradia das populações de baixa renda não ocorre apenas no Brasil. Este é um problema registrado em quase todos os países do mundo. Particularmente, naqueles menos rico, caso do nosso país, a situação assume formas assustadoras, na medida em que o processo de urbanização dos municípios avança.

Como todo e qualquer problema, o caminho para a solução está em se buscar identificar e conhecer cada dado envolvido na questão. No caso da moradia, a dimensão e o desempenho se constituem como aspectos determinantes a serem considerados.

Neste sentido, a pesquisa e o desenvolvimento de modelos estratégicos que favoreçam a implantação de políticas públicas neste setor se apresenta como alternativa mais eficaz que os eventuais projetos sazonais.

1. A MORADIA

Tradicionalmente, a moradia representa para o homem o abrigo seguro. A limitação deste entendimento é percebida através de conceitos que melhor relacionam esse homem ao meio, como o de Jonh Turner, que na década de 70 acrescentou à parte física da moradia, a acessibilidade ou infraestrutura, e a ocupação ou forma de uso, caracterizando dimensões.

Uma outra percepção, a de Benjamin Handler, nesta mesma época, estudou a moradia como objeto de vários desempenhos, tais como o técnico, o econômico, o humano, o social, o simbólico e o ambiental. A moradia demanda também desempenhos no plano cultural e legal.

Muito mais do que um bem com uma única finalidade, a de dar abrigo ao homem, a moradia representa um meio de inserir este homem ao meio ambiente.

Neste sentido, o Brasil começa a elaborar algumas estratégias de trabalho, como a flexibilização da lei do usocapião que irá permitir que moradores regularizem os terrenos ocupados há mais de cinco anos, pois de acordo com o censo do ano 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística,

metade dos lotes existentes nas regiões metropolitanas não está legalizada, sendo importante considerar que, segundo a mesma fonte, 83% da população brasileira é urbana.

Se por um lado, pode ser constatado que, a partir da década de 70, o processo de urbanização das cidades brasileiras, foi regido por um plano diretor preferencialmente geométrico-estético que desenvolveu ações de melhoramento de um centro para a periferia das cidades, e se limitou a visão física, e não a social, da ocupação territorial, de outro lado a atual concepção de trabalho busca adequar os programas e ações oficiais a este novo entendimento do conceito de moradia. Pretende-se com isso atuar nas áreas de ocupação desordenada das grandes cidades reorientando-as para que suas moradias contenham as três dimensões de Turner e sejam contempladas com um bom desempenho do habitar conforme Handler, com o objetivo de viabilizar a inclusão social de seus moradores através da titulação da propriedade, da implantação da infra-estrutura e de uma ação social.

2. A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E SUA DEMANDA

Com uma população estimada em aproximadamente 180.000.000 habitantes (censo IBGE,2000), o Brasil não pode ser estudado de modo uniforme. O desequilíbrio na distribuição de renda é um dos principais problemas no processo de melhoria de qualidade de vida de uma população.

De acordo com dados fornecidos pela Caixa Econômica Federal, entidade que atua no segmento habitação, o Brasil apresentava até 1997, um déficit de 5.332.153 unidades habitacionais, aí sendo computadas as áreas urbana e rural.

Uma análise mais atenta sobre esses dados permite que sejam identificados alguns números que poderão servir de suporte para o entendimento do problema da demanda de habitações no país.

Se observado de forma absoluta, o número apresentado não se constitui problema de dimensões catastróficas.

Quando porém, confrontado com o perfil de renda das populações a que se destinam, passam a representar, de fato, uma questão de não tão fácil solução, haja visto que 86% (ou 4.590.919 unidades) deste déficit corresponde a populações com rendimento que varia de zero a três salários mínimos.

Essas populações vivem em habitações precárias (26%), ou coabitam com outras famílias (60%), em ambos os casos, em condições castradoras de cidadania, sendo pois privadas de muitos dos desempenhos esperados de uma moradia, a exemplo do social e do ambiental. Em alguns casos nem mesmo o desempenho técnico que confere a função de servir de abrigo seguro é atendido por esta moradia haja visto que as casas onde se abrigam estas populações oferecem riscos até mesmo de desabamento.

E considerando uma média de quatro pessoas por domicílio (IBGE,2001), pode-se concluir da impossibilidade de uma família que se encontra na referida faixa de renda, assumir e cumprir com um compromisso financeiro para a moradia, sendo necessário para este perfil de cidadão um compromisso oficial com estudos e soluções a curto e a longo a prazo. Em ambos os casos a regionalização ou seja, a incorporação do desempenho cultural aos parâmetros técnicos e econômicos do problema é dado imprescindível para sua compreensão.

Nos últimos anos o incremento populacional nas camadas de baixa renda alimentado por um ciclo familiar de menor duração que o de outras camadas sociais, acrescido ao problema da fictícia atratividade das grandes cidades gerado pela possibilidade de trabalho e acesso ao consumo, veio a acentuar este cenário.

3. HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E SUA OFERTA

Entre as décadas de 50 e 70, o Banco Nacional de Habitação cuidou de amparar uma categoria de cidadãos, a chamada classe média, que tinha renda e se dispunha a adquirir uma unidade habitacional mediante um contrato de financiamento bancário a longo prazo.

A partir da década de 80, com a extinção do BNH, o mercado, a despeito de conviver com inúmeras crises no setor, função de fatores diversos, tais como a perda do poder aquisitivo do cliente, entre outros, tem buscado o equilíbrio entre o seu potencial de oferta e a real capacidade de absorção de uma demanda latente, através do desenvolvimento de diferentes mecanismos, procurando sempre ajustar o padrão do produto ofertado à condição de exigência e à possibilidade de aquisição deste cliente.

No entanto, desde o início do processo de aceleração da urbanização até os dias atuais, e isto totaliza aproximadamente 50 anos, as classes cujo rendimento varia de zero a três salários mínimos ficaram à margem de políticas oficiais e de iniciativas privadas, com exceção de algumas experiências realizadas por entidades de pesquisa e comunidades organizadas.

4. O AMBIENTE

Estudar o ambiente onde os processos ocorrem é facilitar a aquisição e ordenação de conhecimentos que viabilizem a criação e adaptação de estratégias de atuação para solução de eventuais conflitos.

Desta forma, ao se perceber e dominar o cenário onde esses processos ocorrem, está-se fazendo a base de todo o planejamento que irá nortear as ações futuras. E o cenário onde a problemática da habitação de interesse social está inserido possui variáveis econômicas (relativas a demanda e oferta), tecnológicas (relativas ao conhecimento humano, ao uso de determinadas matérias-primas, ou ao emprego de determinados processos operacionais e gerenciais), sociais (relativas a crenças básicas, valores, normas e costumes sociais de uma sociedade), políticas e legais (relativas a leis, códigos, instituições governamentais e não-governamentais, e correntes ideológicas), e ambientais (relativas ao meio natural, às características das populações e das matérias-primas).

5. O DESENHO DE ESTRATÉGIAS DE AÇÃO PARA POLÍTICAS DE BUSCA DE SOLUÇÃO PARA O PROBLEMA DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

O conceito de estratégia tem sido focalizado, por centenas de anos, como o principal objeto de análise de estudos militares.

Existem diversos e diferentes definições de estratégia na literatura, a maioria das quais abordando apenas de maneira parcial um conceito que se caracteriza pela complexidade.

Mas, a despeito do largo número de definições de estratégia, na verdade, todas elas, encontram-se baseadas em apenas alguns poucos conceitos centrais como “importância” (explicitamente usado por Pearson em 1990), “tempo” (explicitamente utilizado por Chandler), “modelo” (explicitamente empregado por Hofer e Mintzberg), e “interações ambientais” (explicitamente utilizado por Ansoff e Hofer).

Em 1990, Pearson ainda acrescentou o pensamento de que “estratégia não se trata apenas de planejar, mas de pensar e fazer. Não é uma técnica, mas uma forma de gerenciar o negócio de acordo com uma compreensão e uma perspectiva estratégicas.

Não existe única ou melhor perspectiva estratégica – o pensamento estratégico pode ser estruturado de várias formas. Nenhuma fornece respostas para toda a situação, mas da maior parte das abordagens sempre pode ser extraída alguma coisa de valor. Elas têm relevância em circunstâncias particulares ou na realização de uma obra particular. Se elas são compreendidas e as circunstâncias reconhecidas, então é possível formular uma estratégia efetiva e incisiva”.

Exatamente por causa da dificuldade de se conhecer as circunstâncias particulares das diferentes populações dos municípios brasileiros, é que os programas oficiais destinados a solucionar o problema da habitação de interesse social baseiam-se historicamente em estudos quantitativos de demanda, deixando de considerar variáveis tão importantes tais como o interesse e o acesso a estes programas por parte dos prováveis futuros usuários. Variáveis estas que podem ser desdobradas sob a ótica dos diversos aspectos analisados na configuração do ambiente. Este ambiente contém forças com as quais se pode contar, e fraquezas a serem consideradas. A percepção deste cenário permite uma leitura mais explícita do problema facilitando a formulação de estratégias, absolutamente locais como convém ao fenômeno habitação.

Das estratégias desaguam os programas, orçamentos e procedimentos que alimentarão uma cadeia lógica de ações.

Um salto significativo para a compreensão do problema habitacional de alguns municípios brasileiros se constitui no Programa Habitar Brasil/BID-HBB, lançado a partir de 1999 pelo governo federal e que tem como objetivos gerais “contribuir para elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias, predominantemente aquelas com renda mensal de até três salários mínimos e que residem em assentamentos subnormais; estimular os governos municipais a desenvolver esforços para atenuar os problemas dessas áreas, tanto nos efeitos como nas causas, inclusive as institucionais que os originam; e aprofundar o conhecimento setorial dos problemas de habitação e infra-estrutura urbana do país”. Para isso, foi desenvolvida e está sendo implementada a estratégia do Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI), que visa “criar ou aperfeiçoar os instrumentos que permitam a regularização dos assentamentos subnormais, nas dimensões urbanística, institucional e ambiental; propiciar condições para a ampliação da oferta de habitações de baixo custo; e adequar os padrões urbanísticos e administrativos às condições sócio-econômicas da população de baixa renda, facilitando que o aumento da oferta habitacional se verifique dentro do marco legal”; e do Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS), com o objetivo específico de “implantar, de forma coordenada, projetos integrados de urbanização de assentamentos subnormais, que compreendam a regularização fundiária e a implantação de infra-estrutura urbana e de recuperação ambiental naquelas áreas, assegurando a efetiva mobilização e participação da comunidade na concepção e implantação dos projetos”.

Ao buscar conhecer o ambiente no qual as diversas variáveis do déficit habitacional para as populações de baixa renda estão inseridas, através do primeiro subprograma, a solução do problema deixar de ser uma total incerteza, para se configurar como meta a ser perseguida, estando entendido a participação efetiva de todos os agentes envolvidos neste processo, quer poder público, quer agências de fomento, quer sociedade através dos órgãos de pesquisa, das indústrias, empresas de serviço e organizações não-governamentais, quer as comunidades a serem beneficiadas.

O programa em questão não se propõe a resolver o problema habitacional brasileiro. Com objetivos realistas embora nada modestos, o Habitar-Brasil / Bird-HBB busca “atenuar, propiciar, facilitar “ a compreensão do mesmo o que favorecerá a sua solução.

Este programa se configura então como uma oportunidade de avanço na questão sendo necessário para que ele de fato alcance seus propósitos o desenho de planos de ação eficazes. A participação de estudiosos no tema pode garantir os esperados desempenhos de moradia para as populações alvo deste programa.

6. CONCLUSÃO

O déficit habitacional brasileiro está concentrado em uma população com renda até três salários mínimos.

A concepção de políticas de trabalho para a solução deste problema passa pelo desenho de estratégias de ação que procurem conhecer causas sem perder de vista a correção dos efeitos.

Existe o entendimento da necessidade de se adaptar as variáveis internas propostas e controláveis, pois as variáveis externas quase sempre são incontroláveis.

Esta adaptação estratégica das políticas oficiais para a solução do referido problema é conseguida pelo estudo do ambiente local.

BIBLIOGRAFIA

GANZO, João Alberto. **Preferências quanto a Localização e Influência do Ciclo de Vida Familiar**. Florionópolis, 1999.

IBGE. Censo do Ano 2000.

HABITAR BRASIL BID, **Programa. Regulamento operacional**. CEF. Florionópolis, 2001

OLIVEIRA, Roberto. **Aliança estratégica dos atores da provisão habitacional: novo paradigma para baixa renda**. In ENTAC 2000.

OLIVEIRA, Roberto. **Inovação na Construção: Políticas e Instrumentos de Incentivo no Brasil e Panorama Mundial**. Grupo de Trabalho 35 do CIB.

OLIVEIRA, Roberto. **The Failure of Innovative “Operation Breakthrough” Housing Production**.

PORTER, Michael. **Estratégia Competitiva, Técnicas para Análise de Indústrias e da Concorrência**. Ed. Campus. Rio de Janeiro, 1991.

SANTOS, Mauro César. **Requisitos e Critérios para a Análise e Avaliação da Eficácia de Programas de Habitação popular no Brasil**. In ENTAC 1995.

