



HABITAÇÃO
E CIDADE

PÓS-GRADUAÇÃO DA
ESCOLA DA CIDADE

ORGANIZADORES
ANÁLIA AMORIM
RUBEN OTERO

H116

Habitação e cidade: curso Pós-Graduação Latu Sensu
Escola da Cidade 2009 / Organização de Anália Amorim
e Ruben Otero. -- São Paulo: Hedra, 2010.
264p.: il.; 19 cm. -- (Civilização América).

1. Urbanismo. 2. Arquitetura. 3. Habitação. I. Título.

CDD 711.4

2010
Editora Hedra
São Paulo

Habitação e Cidade

organizadores

Anália Amorim e Ruben Otero

projeto gráfico e capa

Diretoria de Comunicação
da Escola da Cidade

(Débora Oelsner Lopes e Nívea Justino)

CRÉDITOS

edição palestras

Adriano Bechara
Anália Amorim
Eduardo Ferroni
Rosa Artigas

edição desenhos técnicos

Alejandra Bruschi
Luciana Pitombo

fotos

Alexandre M. Pereira - fotos de aulas
José Hevia - fotos projeto edifício
de habitação em Vallecas
Rosa Artigas - cedeu fotos CECAP

foto (capa)

Flavio Reis

revisão

Jacob Lebensztayn

transcrição palestras

Gabriel Hirschhorn
Isadora Faro
Suelen Pereira

tradução artigo

Gabriel Hirschhorn

impressão e acabamento

Editora Hedra

OS OBJETIVOS DO MILÊNIO E O MONITORAMENTO DA HABITAÇÃO POPULAR

FABRIZIO RIGOUT

Em 18 de Setembro de 2000, a Assembleia-Geral das Nações Unidas aprovou uma resolução em que os países-membros se comprometiam a reduzir pela metade a miséria no mundo até 2015. Para tanto prometeram cumprir 8 objetivos relacionados ao combate à pobreza: (1) erradicar a fome e a miséria; (2) universalizar a educação primária; (3) promover a igualdade de gênero e empoderar as mulheres; (4) reduzir a mortalidade infantil; (5) melhorar a saúde das mães; (6) combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; (7) garantir a sustentabilidade ambiental; e (8) aperfeiçoar a parceria global para o desenvolvimento. Esses objetivos passaram a ser conhecidos como ODM (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio). Dentro de cada objetivo foram discutidas metas específicas estabelecidas pelos programas das Nações Unidas para cada área do desenvolvimento, sendo que à habitação se reservou a chamada Meta 11, estabelecida pelo Habitat (Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos), que previa, num prazo 5 anos mais longo que a meta original, *“até 2020, melhorar substancialmente as vidas de pelo menos 100 milhões de pessoas vivendo em assentamentos precários e prover alternati-*

vas adequadas para evitar a formação de novos assentamentos.”

Entre 2001 e 2003 foram realizados congressos no âmbito do Habitat para estabelecer indicadores para o acompanhamento do progresso dos países em desenvolvimento na urbanização de suas favelas. Esse imperativo de se “monitorar o progresso em direção a uma meta” consolidou uma tendência de se orientar a governança da ONU para resultados, algo que já vinha desde 1998 sendo implantado no PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), que estabelecera um escritório de avaliação para esse fim. O paradigma da gestão por resultados difere da tradicional gestão por atribuições por priorizar ações que tragam benefícios mensuráveis para a população-alvo. Focalizando as intervenções mais efetivas em vez de distribuir esforços tentando cumprir com as incontáveis atribuições de seus órgãos, esperava-se que a ONU passasse a ter mais peso como agente de transformação social, para além de suas funções tradicionais de formuladora de políticas e fórum para a adoção de princípios e resolução de conflitos internacionais.

Acompanhar os indicadores da Meta 11 dos ODM não seria problema para pa-

íses com instituições sérias de coleta de dados sociodemográficos, universidades e institutos capacitados para processá-los e analisá-los criticamente. Brasil, Argentina, China ou Índia, entre outros, teriam plena capacidade de fazê-lo, mas o que dizer de Guiné-Bissau, do Mali, do Congo?

Essa precariedade de meios observada principalmente na África abriu um universo de oportunidades imenso em monitoramento e avaliação (M&A) que, em se tratando do binômio “desenvolvimento” e “Nações Unidas”, logo gerou seu próprio campo profissional, abastecendo de trabalho demógrafos, sociólogos, economistas e especialistas em políticas públicas, a grande maioria deles do chamado mundo desenvolvido. Nos países da Europa e da América do Norte localizam-se os grandes escritórios de consultoria em M&A, bem como os cursos de especialização e mestrado na área, que produzem um conhecimento interdisciplinar unindo técnicas de pesquisa há muito utilizadas na ciência social e direcionando essa mensuração para um uso valorativo: “Qual foi a melhora gerada por um determinada política para população-alvo?” “Qual a sua magnitude?” Perguntas elementares que, na maioria dos países que então se comprometiam com as Metas do

Milênio, jamais haviam sido respondidas fora do âmbito dos acordos econômicos e de financiamento capitaneados por bancos de desenvolvimento e pelo FMI.¹

No início deste século temos portanto um cenário principal em que países ricos e suas instituições de cooperação, por meio de um fórum global, se comprometem a ampliar a ajuda aos países mais pobres, com a contrapartida de lhes ser permitido cobrar resultados na área social, e de vender know-how às nações pobres. Já para os chamados países de renda média, menos ou nada dependentes de ajuda externa para a execução de suas políticas públicas, os ODM tiveram pouca repercussão à época. Isso se deu por diversas razões. Notadamente na América Latina nesse período já emergia um Terceiro Setor autônomo que passava a cobrar do governo se não o cumprimento de metas, ao menos a prestação de contas sobre gastos públicos e realizações na área de políticas sociais. Bogotá, como vamos?, na Colômbia, é talvez o exemplo mais conhecido e maduro de monitoramento participativo de políticas públicas, mas houve outros igualmente expressivos antes dele no Brasil, como a Ação da Cidadania, focada no equacionamento do problema da fome no Brasil, bem como os orçamentos partici-

pativos implantados em algumas cidades. A própria maturidade institucional desses países após a restauração das democracias constitucionais aos poucos redundou numa mudança de foco dos debates dos movimentos sociais para as políticas públicas, ou seja, do conflito de interesses para a administração de demandas. Isso gerou grande curiosidade num primeiro momento por se conhecer o funcionamento dos orçamentos, na medida em que se tornava consensual que a finitude de recursos obrigava à priorização de escolhas.²

Num segundo momento, a partir dos anos 1990, observou-se o crescimento do interesse pela qualidade das ações de governo, em especial quando ficava demonstrado, como no caso das políticas sociais, que a parcela do gasto governamental nessas áreas e, muitas vezes, até o dispêndio per capita eram comparáveis aos de países ricos, porém com resultados bastante inferiores. A discussão sobre a educação pública no Brasil nos últimos 15 anos ilustra bem essa progressão de um debate sobre a quantidade para uma discussão da qualidade, e pela mensuração dessa qualidade em termos de eficácia, ou seja, o quanto se avança e quais são os efeitos de uma política para seus beneficiários (curto prazo) e para a sociedade como um todo (médio prazo). Os exames nacionais dos diversos níveis de ensino estão entre os melhores

exemplos de monitoramento de políticas públicas hoje no Brasil.

Sem reduzir a importância desses processos, quero destacar aqui um aspecto um pouco negligenciado na discussão de indicadores globais de desenvolvimento social "no atacado" como são os ODM. Quero sublinhar o fato de as cidades médias e regiões metropolitanas do centro-sul do Brasil, e a cidade de São Paulo em particular, terem alguns indicadores de desenvolvimento social na média comparáveis ao de países ricos, ainda que distribuídos de forma obscenamente desigual, e contarem com infraestrutura de saneamento e acessibilidade bastante boas em termos globais. Os indicadores tais como escolhidos para a Meta 11 dos ODM, por outro lado, são mais adequados aos problemas de países de baixo desenvolvimento econômico, predominantemente rurais ou com grandes proporções de sua população urbana vivendo em estado de indigência em assentamentos de precariedade absoluta.

A Meta 11 inclui entre suas 5 dimensões de monitoramento uma realidade já atingida nas áreas de favela em São Paulo, que é o acesso à água potável (99,1%)³. Outros dois indicadores da Meta 11 colocam objetivos também tímidos em se tratando do Brasil urbano: um é prover acesso universal a um banheiro ligado a um sistema de esgotamento, independentemente do destino que é dado aos efluentes. Ora,

1 Essas instituições, por sua vez, viram no M&A uma oportunidade para estender o escopo de sua governança de modo a medir o impacto social dos programas que financiavam, respondendo assim também às críticas pertinentes de que estes estavam focados apenas no retorno econômico e pouco preocupados com a sustentabilidade ambiental e o benefício para a qualidade de vida das populações mais pobres. ONGs de países ricos também se beneficiam do M&A para focalizar suas ações e prestar contas a seus doadores.

2 Esse dado de realidade até os anos 80 era obscurecido tanto pela inflação, que escondia o real tamanho do orçamento, quanto pela opacidade que caracteriza os regimes autoritários, passando a sensação duplamente equivocada de que o Estado "tudo podia, porém não fazia" por estar refém de interesses e da corrupção.

3 Atualização dos dados censitários de favelas e loteamentos irregulares no município de São Paulo – Relatório analítico / Fundação SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados. São Paulo: maio de 2008, p. 20.

nessa situação se encaixa a maioria avassaladora dos domicílios em favelas, que dispõem quase sempre de, no mínimo, uma latrina, via de regra ligada à rede construída pelos próprios moradores até o córrego, galeria ou rede oficial mais próxima. Qualquer meta de universalização de saneamento básico nesse contexto deve ser mais ambiciosa, levando em conta, por exemplo, a expansão das ligações à rede pública. Outra meta modesta é a de adensamento populacional intradomiciliar, que fixa o número a ser atingido em duas pessoas por cômodo, considerando-se todas as divisões da casa, inclusive sala e cozinha. Sabe-se que 67% dos domicílios em favelas na cidade de São Paulo hoje não chegam a ter uma pessoa por cômodo segundo esse critério, passando a 75% se contarmos loteamentos irregulares e núcleos habitacionais.⁴ A Fundação João Pinheiro em 2005 colocava em 87% os domicílios em favelas na Região Metropolitana de São Paulo considerados de adensamento aceitável, medido pelo critério de menos de 3 pessoas por dormitório, o que significaria para uma casa de apenas um dormitório, sem sala e apenas com uma cozinha, 1,5 pessoa/cômodo, perfeitamente aceitável pelos critérios da Meta 11.⁵

Restam então dois indicadores mais complexos da Meta: durabilidade da construção do domicílio e segurança de posse. O primeiro considera duráveis as construções feitas em áreas de baixo risco e dispendo

de estrutura permanente e adequada para proteger os membros da família de intempéries. Note-se que o material construtivo não é mencionado pela ONU Habitat como indicador de conforto, o que é correto, pois uma meta com escopo global precisa levar em conta os diferentes insumos disponíveis mundo afora, bem como arquiteturas vernáculas aperfeiçoadas ao longo de séculos e adaptadas a seus climas locais. Ainda que tomássemos como critério de adequação a construção em alvenaria ou material pré-fabricado, que predomina absolutamente na cidade de São Paulo, mesmo assim a pesquisa SEADE aponta 95% dos domicílios nessas condições, ou seja, adequados. Já na questão dos riscos, aí sim há terreno para se avançar no monitoramento da habitação no município de São Paulo. A mesma pesquisa SEADE indica que um quarto das favelas está situada em áreas com dois ou mais riscos, considerando-se aí como riscos a possibilidade de “desmoronamento ou solapamento, enchentes, existência nas proximidades de aterros ou depósito de lixo, rede de alta tensão, gasoduto ou oleoduto, viaduto movimentado, rotatória, alça de acesso, canteiro central, indústria e mananciais.”⁶

Por fim, a questão da legalidade da moradia. Desde a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257) em 2001, abriu-se a possibilidade de regularizar a posse de moradores residentes em áreas públicas, dando status legal a uma situação de fato, uma vez que a maioria dos assentamentos precários urbanos brasileiros, e igualmente

em São Paulo — com importantes exceções, como Paraisópolis —, localizam-se em áreas total ou predominante públicas. Esse marco regulatório impõe metas de segurança de posse mais ambiciosas do que aquelas propostas pelos ODM. Segundo estes, configura-se a posse segura quando “há proteção de fato ou percepção de proteção contra despejos forçados” — o que consiste em nada mais do que garantias constitucionais protegendo a pessoa e seu patrimônio contra o arbítrio — ou quando “há evidência de documentação que pode ser usada como prova de posse”. Por este último critério, a rigor, a situação brasileira até a Lei 10.257 seria pouco melhor que segurança nula, pois não havia a possibilidade de se conseguir a posse de um imóvel de favela situada em área pública, salvo exceções em que direitos de uso foram outorgados para fins específicos. Já o Estatuto da Cidade estabelece como objetivo regularizar não só a posse, mas toda a situação urbanística do imóvel, por meio de levantamentos e confrontações em área, levando à escrituração desses imóveis e conferindo a seus titulares o poder de deles dispor.

Enfim, ao se aplicar a Meta 11 dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio à cidade de São Paulo, há que se fazer os devidos ajustes nos indicadores para que o progresso em direção a uma meta, ou dito de outra maneira, a magnitude e o tipo da transformação pretendida, diretrizes básicas de uma gestão por resultados, sejam adequados ao grau de desenvolvimento econômico e social da cidade. Esses ajustes vão no sentido de se esperar e exigir mais:

4 Atualização dos dados censitários de favelas e loteamentos irregulares no município de São Paulo. *idem*, p. 17, 18 e especialmente p. 34.

5 Déficit habitacional no Brasil 2005 / Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte: 2006, p. 66.

6 Atualização dos dados censitários de favelas e loteamentos irregulares no município de São Paulo, *idem*, p. 24.

não considerar esgotamento adequado apenas a existência de uma latrina, e sim a coleta e a destinação para a rede pública de 100% dos dejetos das áreas; procurar universalizar as ligações de água com medidor, uma vez que o alcance da rede de água potável é praticamente universal; avançar na criação de indicadores mais sofisticados de habitabilidade para além do adensamento, da convivência de da coabitação, levando em conta também aspectos de qualidade de moradia, como ventilação e iluminação. E, principalmente, colocar-se metas realistas e gradualistas. Tais vêm sendo as diretrizes do trabalho de M&A dentro da Superintendência de Habitação Popular da Secretaria Municipal de Habitação (HABI/SEHAB) no município de São Paulo.

→ Novamente o Estatuto da Cidade é um exemplo feliz do encontro da legislação com a realidade da administração pública moderna, ainda que não sem problemas. Sendo uma lei que, como tantas outras no país, visa a uma situação ideal dificilmente realizável na prática, mas que, ao contrário de muitas, também prevê estágios intermediários factíveis no curto prazo, o progresso de sua aplicação se presta muito bem ao monitoramento. Por exemplo, concessões de uso, que dão a posse do imóvel ao seu residente de fato, significam um incremento excepcional de segurança para quem não tinha qualquer comprovação de posse e devem ser registradas como avanços, sem deixar, no espírito da gestão por resultados, de orientar as ações para que se dê o efetivo registro do lote – processo que depende também da iniciativa do morador e

dos cartórios de registro de imóveis, e que portanto é de mais longo prazo. Se todos os recursos forem concentrados na direção do registro, obviamente que o escopo da população beneficiada com algum incremento de segurança na posse se reduzirá. Igualmente, será um ganho importante se em todos os edifícios e casas feitos pelo poder público os ocupantes já tenham seus Termos de Permissão de Uso, configurando a posse e protegendo o beneficiário contra destituições arbitrárias por terceiros, desde que se mantenha o horizonte da comercialização, sabendo que é apenas com esta que a administração esgota suas obrigações para com os beneficiários. Em suma, para que tenha significado, o monitoramento de processos dentro de uma gestão por resultados depende da eleição clara de prioridades e da concentração racional de recursos.

Esse próprio tema da comercialização, entre tantos debates no âmbito da habitação popular, é ilustrativo do outro pré-requisito para se avançar no monitoramento de ações de governo, que é o seu caráter agnóstico em relação a questões de política de longo prazo. Há uma discussão importante entre aqueles que julgam que não cabe a uma política de habitação popular prover os beneficiários de bens comercializáveis, versus os que veem a urbanização de favelas como uma oportunidade para se eliminar a inadequação e também prover subsídios ou bens alienáveis para os moradores, de maneira a abrir a possibilidade de geração de riqueza. Esses são temas que devem ser debatidos com a sociedade na academia, na imprensa, nos conselhos, e sobre os quais há tantos

especialistas qualificados opinando. Uma vez feitos carne e osso na forma de um plano de habitação, basta que estejam explícitos para que possam ser monitorados. O rumo da política habitacional pode ser relevante para uma avaliação de impactos de longo prazo, mas irrelevante para o monitoramento das ações de governo. É essa divisão analítica que permite discutir o quanto se avançou em direção a uma meta sem questionar permanentemente a validade da meta em si. Do contrário se arrisca estabelecer um diálogo de surdos como tantas vezes ocorreu, em que o avanço é contestado quando na verdade a objeção se refere à direção tomada. O dinamismo da cidade e a alternância de governos, que podem implicar mudanças legítimas de política, em si tampouco inviabilizam o monitoramento, desde que as novas diretrizes estejam explícitas e suas metas estabelecidas.

Voltando ao início da discussão, se por um lado é normal que seja necessário ajustar as práticas de monitoramento e avaliação à realidade muito particular de uma cidade rica mas profundamente desigual, por outro lado temos a aprender com a sistemática já estabelecida pelas instituições que usam M&A há mais tempo e que sabem de suas limitações na prática. O PNUD obteve resultados animadores principalmente em projetos e programas que já de nascença adotaram o M&A como ferramenta para se projetarem metas e acompanhar resultados por meio de métodos matriciais. Com essa experiência aprendemos a pensar os indicadores de monitoramento desde o estágio de planejamento: "Aonde queremos chegar com a intervenção?" "As metas são

realistas?” “Quem são os agentes que podem interferir na execução do projeto ou contribuir com ela?” “O projeto tem nexos diretos com os objetivos da política?” Já as experiências do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Banco Mundial nos ensinam a reduzir o número de indicadores e a simplificar as ferramentas de acompanhamento, em benefício da qualidade dos dados produzidos e da inteligibilidade, de modo a tornar o M&A acessível a leigos, ideia-chave da governança democrática.

Se é verdade que a avaliação tende a ser desvirtuada por estudos excessivamente minuciosos, caros, e que levam tempo para implementar, também o monitoramento está sujeito a ser neutralizado pelo apego a relatórios e mais relatórios gerenciais sobre temas de importância secundária e cujo acompanhamento é dispensável para se cobrar o progresso em direção a uma meta de transformação social. Para que isso não ocorra, a experiência de monitoramento dentro de HABI/SEHAB tem apontado para a indispensabilidade de um sistema integrado e informatizado de acompanhamento interno de indicadores. A instituição do Programa de Metas (Agenda 2012) — acompanhado pela organização não governamental Nossa São Paulo, que estimulou desde o início os debates que resultaram na lei que determinou sua adoção por todas as gestões a partir da atual —, ao estilo dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, cuja coleta de dados é alimentada pelas secretarias e processada na Secretaria Municipal de Planejamento, é um empurrão muito bem-vindo nessa direção.

Após dois anos de implementação de um programa de M&A observamos avanços dentro de HABI/SEHAB de uma gestão por atribuições para uma gestão por resultados, com avaliações de projetos feitas com base em indicadores ampliados dos ODM, e todos os programas dotados de gestão matricial por quadros lógicos. A disseminação de informações por meio do banco de dados de acesso público HABISP ajudou também a elevar a qualidade do debate público sobre o tema dos assentamentos precários, possibilitando uma discussão com base em dados físicos observados. Um banco dinâmico como este permite que o cidadão e a imprensa cobrem as realizações prometidas pela pasta, já que é um filme da evolução das intervenções feitas, ao passo que pesquisas e estimativas são fotografias, muito bem-vindas para se diagnosticar e planejar, porém não tão boas para se medirem os avanços na resolução dos problemas da habitação na cidade.

Iniciativas como o Programa de Metas e o HABISP aproximam a sistemática de M&A da cidadania e reforçam os laços de cobrança e participação essenciais para uma avaliação de políticas públicas com base em informações objetivas. É um processo que requer amadurecimento progressivo de ambas as partes, com uma burocracia governamental menos avessa à ideia de responsabilização na administração pública, e com organizações sociais ainda mais preparadas para trabalhar com dados de avaliação de políticas.