

7

7

SETEMBRO 1985

CADERNOS

DCP

DEPARTAMENTO
DE CIÊNCIA POLÍTICA

FACULDADE DE FILOSOFIA
E CIÊNCIAS HUMANAS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

CADERNOS DCP

CADERNOS DO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

CADERNOS DO
DEPARTAMENTO
DE CIÊNCIA POLÍTICA

Setembro de 1985

N.º 7

Esta publicação pode ser adquirida junto ao

Departamento de Ciência Política, FAFICH/UFMG
Rua Carangola, 288 — 4º andar
30000 Belo Horizonte, MG

ou solicitada pelo Reembolso à

Editora UFMG — CP 1261 — 30000 Belo Horizonte, MG

Cadernos do Departamento de Ciência Política, nº 7 — setembro
1985

Belo Horizonte, DCP/FAFICH

188 p.

1. Teoria Política — Periódico. 2. Política Brasileira —
Periódico. 3. Política Latino-Americana — Periódico.

CDU 32
CDD 320

SUMÁRIO

MUDANÇA POLÍTICA NO BRASIL: ABERTURAS, PERSPECTIVAS E MIRAGENS Fábio Wanderley Reis	11
DESENVOLVIMENTO, IGUALDADE E DEMOCRACIA: OS PROSPECTOS DA TRANSIÇÃO POLÍTICA NO BRASIL Antônio Octávio Cintra e Luís Aureliano Gama de Andrade	37
PARTICIPAÇÃO E COMPORTAMENTO POLÍTICO Mônica Mata Machado de Castro	57
SOCIEDADE E POLÍTICA(S) NA FRONTEIRA AMAZÔNICA: INTERPRETAÇÕES E (CONTRA) ARGUMENTOS Bernardo Sorj e Malori J. Pompermayer	85
A AUTOCONSTRUÇÃO COMO BASE DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL: ALTERNATIVA OU MITO? Sérgio de Azevedo	103
FENÔMENOS DE MASSA NA SOCIEDADE OLIGARQUICA: O DESPONTAR DA MODERNIDADE EM ARIEL DE RODÓ Antônio Mitre	137
INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA, INTEGRAÇÃO REGIONAL E O CONTEXTO LATINO-AMERICANO Celson J. da Silva	155

ESCREVEM NESTE NÚMERO

— ANTÔNIO FERNANDO MITRE

Professor do Departamento de Ciência Política
Doutor em História pela Universidade de Columbia

— ANTÔNIO OCTAVIO CINTRA

Professor do Departamento de Ciência Política
Doutor em Ciência Política pelo MIT

— BERNARDO SORJ

Professor do Departamento de Ciência Política
Doutor em Sociologia pela Universidade de Manchester

— CELSON JOSÉ DA SILVA

Professor do Departamento de Ciência Política
Doutor em Ciência Política pela Universidade de Heidelberg

— FÁBIO WANDERLEY REIS

Professor do Departamento de Ciência Política
Doutor em Ciência Política pela Universidade de Harvard

— LUÍS AURELIANO GAMA DE ANDRADE

Professor do Departamento de Ciência Política
Doutor em Ciência Política pela Universidade de Michigan

— MALORI JOSÉ POMPERMAYER

Professor do Departamento de Ciência Política
Doutor em Ciência Política pela Universidade de Stanford

— MÔNICA MATA MACHADO DE CASTRO

Professora do Departamento de Ciência Política
Mestre em Ciência Política pela UFMG

— SÉRGIO DE AZEVEDO

Professor do Departamento de Ciência Política
Doutor em Sociologia pela Universidade de Louvain

A AUTOCONSTRUÇÃO COMO BASE DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL: ALTERNATIVA OU MITO?

Sérgio de Azevedo

Nas últimas duas décadas, vem ganhando força nos organismos internacionais e agências governamentais especializadas a convicção de que os programas de habitação popular tradicionais não são capazes de responder adequadamente às necessidades das classes de baixa renda nos países latino-americanos.

A condição de extrema pobreza de grande parte da população impede a ampliação dos programas tradicionais, pois, mesmo subsidiados, os encargos financeiros são por demais onerosos para os setores de mais baixa renda. Por outro lado, mesmo quando teoricamente estes programas logram maior abrangência, a situação dos estratos menos aquinhoados continua crítica já que os investimentos em habitação popular nos países em questão situam-se drasticamente aquém da demanda, e os setores populares de poder aquisitivo um pouco mais elevado e a baixa classe média terminam normalmente por abocanhar a maior parte dos recursos correspondentes.

A partir de tal constatação começaram as primeiras experiências concretas de políticas públicas de apoio à autoconstrução, bem como o desenvolvimento de formulações teóricas que procuravam justificar esta nova perspectiva de trabalho.

Por outro lado, este tipo de política habitacional gerou reações críticas que, entre outras coisas, viam nesta ação estatal uma maneira de facilitar e mesmo incentivar uma super-exploração da força de trabalho.

O presente artigo se propõe, por um lado, analisar as diversas formas em que o poder público pode atuar na autoconstrução, discriminando os entraves e as possibilidades das diferentes opções; por outro, não só discutir as fragilidades de algumas das proposições que cantam loas a esta política pública, como também mostrar a inconsistência e o paradoxo político a que pode levar a postura teórica de alguns dos mais ferrenhos críticos da autoconstrução.

I — A situação habitacional das classes de baixa renda: um breve retrospecto

Nas cidades latino-americanas predomina amplamente a produção não mercantil de habitações. Isto porque a maior parte da população de baixa renda não possui condições financeiras de adquirir uma casa dos incorporadores privados ou de participar dos programas tradicionais de habitação popular implementados pelo Estado.¹

A urbanização acelerada das últimas décadas na América Latina não foi acompanhada pela criação de novos empregos urbanos capazes de absorver a maior parte da mão-de-obra. O resultado tem sido uma alta taxa de desemprego crônico e um elevado percentual de subempregados e de trabalhadores eventuais.²

Segundo Singer os fatores que levam à migração rural-urbana são de dois tipos:

1 — *Fatores de mudança*, que decorrem de uma maior capitalização do campo. Assim a utilização de tratores, máquinas, insumos industriais, técnicas e equipamentos modernos, se por um lado aumenta a produtividade do trabalho, por outro reduz o nível de emprego.

2 — *Fatores de estagnação*, que se traduzem sob a forma de pressão populacional sobre uma estrutura agrária tradicional, onde convivem áreas de minifúndios com regiões de latifúndios improdutivos.³ Neste caso, a diminuição da taxa de mortalidade, em função, por exemplo, do acesso a determinadas conquistas médicas, e o conseqüente incremento do ritmo de crescimento vegetativo da população acarretam de imediato um aumento da migração. Este contingente populacional que não consegue ser incorporado economicamente é obrigado a se transferir para as cidades em busca de melhores condições de vida, ou então, em menor escala, para outras áreas rurais, especialmente para as chamadas "fronteiras agrícolas".

Quando a migração se dá em função de fatores de mudança, há, em contrapartida ao desemprego rural, um incremento nas

1. AZEVEDO, Sérgio de. *Política de Habitação Popular e Sub-desenvolvimento: Dilemas, Desafios e Perspectivas* in: DINIZ, Eli. *Políticas para Áreas Urbanas*, Zahar, 1982.

2. REMY, Jean. *La ville: phénomène économique*. Bruxelles, Les Editions Vie Ouvrière, 1966, p. 122-123. REMY, Jean & VOYE, Lilliane. *La ville et l'urbanisation*. Belgica, Duculot, 1974, p. 142.

3. SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. São Paulo, Editora Brasiliense, p. 37-50 e 69-72.

atividades urbanas voltadas para a agricultura (fábricas de tratores, fertilizantes, insumos, etc.). Além disto, pode ocorrer também um barateamento da produção agrícola em função de maior produtividade do trabalho. Por outro lado, quando a migração para as cidades decorre fundamentalmente dos fatores de estagnação, não ocorre elevação significativa da demanda por produtos da economia urbana.

Na América Latina, a migração rural-urbana tem como causa fundamental os fatores de estagnação. Além disto, as grandes cidades são as que atraem maior número de migrantes rurais em função da oferta de emprego e de mais fácil acesso aos serviços públicos oferecidos pelos Estado (saúde, educação, lazer, etc).

O rápido aumento da população urbana com baixa qualificação profissional e com débil inserção no mercado de trabalho teria forçosamente que se refletir na deterioração da situação habitacional das classes de baixa renda.

Historicamente, no início deste processo de urbanização acelerada, os setores de baixa renda resolviam seus problemas habitacionais basicamente através de habitação coletiva (casas de cômodos, cortiços, cabeças-de-porco) e do que se poderia chamar de "favelas centrais".⁴

As casas de cômodos situavam-se normalmente em zonas relativamente centrais em processo de deterioração. Assim, o que antes era uma moradia de classe média ou alta se transformava, através de adaptações precárias, em residência para diversas famílias de baixa renda. Nestes casos os novos moradores se tornavam inquilinos e tinham que arcar com um ônus financeiro mensal.

Vale lembrar que estes aluguéis, ainda que aparentemente baixos, pesavam substancialmente no orçamento das famílias, que percebiam baixos rendimentos e estavam sempre ameaçadas pelo fantasma do desemprego, quando não viviam exclusivamente de trabalhos eventuais e intermitentes. Além disto, morava-se mal em termos de espaço físico disponível, de acesso a instalações sanitárias e abastecimento d'água, etc. Havia, é certo, uma vantagem de localização pois, embora deterioradas, estas áreas dispunham normalmente de determinados serviços urbanos, certos equipamentos comunitários e uma rede básica de comércio, além de fácil acesso aos locais de trabalho da população residente.

Por outro lado, as áreas deterioradas e os cortiços não eram suficientes para alojar toda esta população pobre. Assim, concomitantemente com a proliferação das casas de cômodo, surgiram

4. LEEDS, Anthony e Elizabeth. *A sociologia do Brasil urbano*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978, p. 144-161. KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro — Paz e Terra, 1979, p. 75-97.

e desenvolveram-se as primeiras favelas em áreas relativamente centrais, ou seja, em terrenos localizados dentro da própria malha urbana.

Na época da ocupação, estas áreas tinham em geral duas características em comum: 1) não apresentavam vantagens comparativas para imediata ocupação residencial; 2) localizavam-se próximo a áreas urbanas de estrutura cristalizada e, portanto, com acesso relativamente fácil a determinados serviços e equipamentos urbanos (transporte, escola, comércio, hospital, etc), bem como às regiões onde a maior parte desta população lograva algum tipo de ocupação, ainda que eventual (áreas comerciais centrais, bairros nobres, etc).

As favelas centrais surgiram em terrenos públicos, muitas vezes reservados para utilização comunitária (futuras praças, jardins, áreas verdes, margens de rios, beirada de estradas), ou em terrenos de particulares que se encontravam vagos em decorrência da sua desvantagem relativa para utilização residencial (morros, terrenos com grande declividade, alagados, etc). Comparativamente aos moradores dos cortiços, os primeiros favelados tinham, em geral, a vantagem de não pagar aluguel, porém deviam arcar com o ônus da construção de suas moradias e praticamente se encontravam privados dos serviços elementares de saneamento básico (água, luz, esgoto).

Evidentemente, o "morar de graça" nestas favelas somente pode ser entendido em relação aos moradores iniciais, pois os que chegavam depois deviam ou "comprar a posse" ou alugar um barraco. Ressalte-se que mesmo em relação aos primeiros ocupantes não havia uma regra geral, pois em diversos casos a formação da favela foi orientada por uma pessoa ou por um grupo que vendia aos interessados uma parcela de terra destinada à construção de suas casas.

O processo de formação das favelas não ocorreu sempre de maneira gradual e sem conflitos. Pode-se dizer que elas terminaram por ser toleradas, em virtude da pressão popular em busca de terra urbana e na falta de resposta alternativa do Estado e da sociedade para esta demanda. Em muitos momentos as tentativas de apropriação do espaço urbano pelos setores populares sem terra foram violentamente reprimidas pelo poder público. Algumas vezes esta repressão redundou na frustração das ocupações. Em outras, apesar da violência, logrou-se manter e consolidar a área invadida. A conjugação de variáveis de diversos matizes explicaria o porquê do surgimento e desenvolvimento de favelas em determinados locais. O tipo de proprietário (Estado, particular, ordem religiosa, etc.), a valorização do terreno, a maior

ou menor hostilidade das autoridades públicas, o grau de organização dos favelados, entre outros elementos, influiriam no sucesso ou insucesso de uma ocupação de terra.

De maneira geral, entretanto, pode-se dizer que, desde os seus primórdios, favelas eram vistas com reservas pelas autoridades públicas e pelos moradores dos bairros nobres vizinhos. A ideologia dominante incumbiu-se de associar às favelas tudo que há de negativo na sociedade: marginalidade, banditismo, tóxicos, prostituição, epidemias, etc. Não é de estranhar que em inúmeras ocasiões os primeiros legisladores empenhados na erradicação das favelas enfatizassem mais o "bem" que seus programas trariam à "cidade" (leia-se bairros nobres) que à própria população favelada.

Com o passar dos anos, em decorrência do crescimento das grandes cidades e especialmente das regiões metropolitanas, as possibilidades de localização da população pobre nas áreas centrais diminuíram consideravelmente, restando para a maioria como única alternativa a periferia.

A renovação urbana se encarregou de fazer desaparecer os cortiços das zonas mais centrais ou melhor localizadas dentro da malha urbana. A valorização dos terrenos e a possibilidade de reaproveitamento destas áreas, seja para comércio, serviços, ou mesmo para nova utilização habitacional, tornou as casas de cômodos presas fáceis dos incorporadores imobiliários, muitas vezes com apoio ostensivo das autoridades públicas.

Quanto às favelas centrais, ou próximas a bairros nobres, depois de um adensamento inicial considerável, não possuíam mais espaço suficiente para se expandir no mesmo ritmo, não podendo pois absorver os contingentes crescentes que chegavam às cidades ou mesmo os provenientes já agora do próprio crescimento vegetativo da população urbana de baixa renda. Ainda que apresentando sérios problemas de saneamento básico, muitas favelas mais antigas lograram com o passar dos anos alguns serviços de infra-estrutura (chafariz público, luz elétrica, posto médico, etc.).

Ressalte-se que a valorização dos terrenos ocupados pelas favelas em muitos casos acarretou a extinção ou diminuição das mesmas. Há dois processos de expulsão da população favelada. No primeiro, ocorre invasão contínua por parte dos bairros nobres, que vão "comendo" paulatinamente partes da favela. Neste caso, na franja da favela, os incorporadores privados, através de acertos individuais com o proprietário legal e com grupos de moradores, logram liberar o terreno para a construção de habitações destinadas às classes de renda média e alta. Os favelados recebem para sair uma recompensa pecuniária considerada por eles van-

tajosa, e se transferem, via de regra, para um bairro da periferia. O segundo processo se dá com a participação do Estado e, diferentemente do anterior, toma uma forma compulsória. Ainda assim, este processo pode apresentar matizes bastante diferenciados. Num extremo ter-se-ia a remoção pura e simples da favela, através de mandado judicial e ação direta de forças policiais. Este é sem dúvida um procedimento que, em determinadas circunstâncias, gera situações de extrema violência.⁵ No outro extremo, a remoção da favela justificar-se-ia através de um programa que teria por objetivo melhorar as condições de vida da população favelada. Apesar da compulsoriedade da mudança, a retórica, pelo menos, seria de cunho social, e o Estado ofereceria em contrapartida à saída da favela uma nova opção habitacional. Normalmente, as alternativas oferecidas, apesar das vantagens habitacionais "stricto" sensu, são bastante desvantajosas no referente à localização das novas moradias. Situadas na periferia, longe dos locais tradicionais de trabalho, dificultando o acesso aos serviços públicos e equipamentos comunitários, as novas residências, muitas vezes, terminam por não significar uma melhora real da qualidade de vida da população.⁶

Reduzidas as possibilidades de ocupação das áreas centrais e dos espaços dentro da malha urbana, a maioria da população pobre se volta predominantemente para as áreas periféricas. Isto ocorre atualmente nas grandes cidades e regiões metropolitanas da América Latina.

Em linhas bem gerais e esquemáticas, pode-se dizer que os setores de baixa renda enfrentam suas necessidades habitacionais através dos chamados "bairros clandestinos" e das favelas de periferia.

Estas últimas apresentam, excetuando a questão do adensamento demográfico, as mesmas limitações e problemas das favelas centrais, acrescidas do fato de sua desvantajosa localização espacial em relação aos serviços básicos e equipamentos comunitários. É nestas favelas que mora a população mais miserável da zona urbana, pois os que possuem algum recurso buscam como alternativa habitacional os "bairros clandestinos".

5. Ver, por exemplo, a violenta remoção das favelas de «Marotinho» na cidade de Salvador, Bahia, transcrita em: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Belo Horizonte. Diretoria de Programas Sociais e Urbanos. *Avaliação do PROFILURB no Brasil*, Belo Horizonte, 1980, p. 405-420.

6. Sobre a situação de remoção de favelas para conjuntos construídos pelo poder público na periferia ver: VALLADARES, Licia do Prado. *Passa-se uma casa*; análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

Valeria a pena tentar diferenciar as favelas dos chamados bairros clandestinos, ainda que em determinados casos a caracterização de um agrupamento residencial popular apresente problemas. Por favela se designa a ocupação desordenada e não contralada de terrenos pertencentes a terceiros, sem condições mínimas de infra-estrutura e saneamento básico. Nas favelas, o tamanho e o formato dos lotes seriam em geral bastante variados e a rede viária se formaria de modo paulatino e não planejado, através de construções sucessivas. Nos bairros clandestinos haveria uma compra não formalizada do lote, ao proprietário do terreno, com expectativa de futura legalização da transação. Apesar da inexistência ou precariedade da infra-estrutura, estes bairros apresentariam, desde o início, lotes demarcados, com certa homogeneidade, e uma rede viária nas dimensões exigidas por lei.

Os bairros clandestinos são formados por empresas imobiliárias que, em completo desacordo com as normas legais, fracionam o terreno e comercializam os lotes sem propiciarem as condições mínimas de saneamento básico (água, luz e esgoto sanitário). O que se faz na maior parte das vezes é o arruamento e a demarcação dos lotes.

Na impossibilidade de comprar um lote urbanizado e devidamente legalizado, mesmo em bairros periféricos, devido a seu preço, uma grande parte dos setores populares opta por loteamentos clandestinos.

Nestes os preços são mais acessíveis e a forma de pagamento bastante flexível, podendo se adaptar às possibilidades individuais. Por outro lado, praticamente inexistem as exigências formais e burocráticas para a transação, que é regulada por acordos informais.

A estratégia das empresas, em alguns casos, é a de lotear apenas parte de uma determinada área num primeiro momento. Após as primeiras edificações, os moradores se organizam e pressionam o Estado por serviços públicos, equipamentos comunitários, infra-estrutura urbana e legalização do loteamento. Via de regra, passado algum tempo, pelo menos algumas das demandas são conseguidas, como, por exemplo, uma linha de ônibus, ou a extensão da rede de luz ou de água. Isto evidentemente valoriza o bairro, aproveitando-se então a empresa para fracionar a área restante, que poderá ser comercializada agora por um preço bastante superior ao da primeira fase do loteamento.⁷

7. No referente a mecânica dos «loteamentos clandestinos» ver o interessante artigo de Carlos Nelson. SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. *Velhas Novidades nos Moldes de Urbanização Brasileiros*. In: VALLADARES, Licia do Prado, org. *Habitação em questão*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979, p. 17-47.

A atuação destas empresas somente é possível devido à cumplicidade passiva do Estado, que, como não consegue oferecer alternativas habitacionais viáveis para população, opta por fazer "vista grossa" ao não cumprimento da legislação urbana.

Não se poderia deixar de lembrar que, em vários países da América Latina, diversos bairros populares das periferias das grandes cidades tiveram sua origem em invasões programadas. Só que diferentemente da ação frente às empresas loteadoras, nestes casos o Estado nem sempre faz "vista grossa", ocorrendo algumas vezes repressão violenta.

Em termos de expectativa, as invasões programadas se aproximam de várias características dos chamados bairros clandestinos. Isto porque, antes da ocupação, feita em um curto espaço de tempo (por vezes em uma só noite) para criar um fato consumado, o terreno é dividido previamente em lotes, reservando-se inclusive áreas para utilização coletiva (ruas, equipamentos comunitários, etc). Não existe aqui uma ocupação não controlada e paulatina como nas favelas. Por outro lado, como o terreno é de terceiros (público ou privado), a situação do invasor frente ao Estado é na prática mais precária que a do comprador de um lote clandestino.

Quando o governo é contrário e condena este tipo de prática, para o sucesso das ocupações programadas é necessária, além de organização e firmeza muito grandes dos invasores, a possibilidade de se contar com respaldo político de amplos setores da sociedade. Assim, em regimes autoritários com governos conservadores dificilmente ações deste tipo logram sucesso.

Por outro lado, em situações históricas específicas, em que os governos se consideram legitimados fundamentalmente pelos setores populares, podem ocorrer movimentos expressivos de ocupação programada, com a conivência do poder público.⁸

Excetuando a solução hoje minoritária do cortiço, em todas as demais estratégias habitacionais analisados os setores populares têm que enfrentar o desafio da construção da casa própria. Vale, entretanto, ressaltar que quanto maiores as expectativas de legalização da propriedade do terreno, maior será a disponibilidade para investimento na habitação. Comparando um morador de favela ameaçado de expulsão com um comprador de um loteamento

8. Exemplos típicos de governos latino-americanos, na década de 70, em que ocorreu um grande número de «invasões organizadas», com complacência do poder público, foram o de Salvador Allende no Chile e de Carlos Andrés Peres na Venezuela. Sobre a experiência chilena ver: CASTELLS, Manuel. *Movimientos sociales urbanos*. Madrid, siglo XXI, 1977, p. 86-111. CASTELLS, Manuel. *La question urbaine*. Paris, Maspero, 1975, p. 431-470.

clandestino, em fase de regularização, é óbvio que o segundo se encontra muito mais motivado para a ampliação e melhoria de sua residência.

Feitas estas ressalvas, pode-se dizer que tanto na favela como nos bairros clandestinos a construção da habitação se apresenta como um verdadeiro drama. Em primeiro lugar, a precariedade dos recursos financeiros, aliada à necessidade da moradia, coloca de imediato a questão de construir, num primeiro momento, o mínimo indispensável, com o menor gasto possível, num curto espaço de tempo.

A falta de recursos financeiros faz com que se reaproveitem materiais usados ou se adquiram os de pior qualidade. Em casos mais graves se utilizam dejetos de vários tipos (latas, zinco, madeira) para a construção da habitação. Aliada à questão do material, a autoconstrução, realizada normalmente à noite e nos fins-de-semana (com ajuda da família e eventualmente de amigos) por pessoas normalmente cansadas e nem sempre com a qualificação necessária, dá bem a idéia do tipo de habitação que inicialmente a maioria das famílias constroem. Em suma, em média são residências acanhadas, de péssima qualidade, de construção deficiente e com acabamento precário.

Poder-se-ia argumentar que com o passar do tempo esta casa pode ser melhorada. Isto realmente ocorre, mas a um custo excessivamente alto. A compra em pequena quantidade normalmente encarece o custo da construção. Depois, vale lembrar que nos pequenos depósitos da periferia, via de regra, os materiais são mais caros. Praticamente não existem linhas especiais de financiamento, e quando se vende a prazo o comerciante cobra juros exorbitantes como forma de se precaver contra uma possível inadimplência.⁹ Isto tudo leva a que se opte sempre pelos materiais mais baratos, e conseqüentemente de pior qualidade.

Os constrangimentos de ordem financeira e de tempo disponível fazem com que, mesmo depois de já habitada a casa, o processo de ampliação e melhoria de arraste por anos, consumindo recursos valiosos e o tempo de lazer. Na maioria das vezes, em função do material utilizado, de falhas técnicas e do longo período de construção, a deterioração se inicia antes mesmo que o projeto final da casa se encontre terminado.¹⁰

9. O autor pôde constatar nas favelas de Belo Horizonte, a existência de mecanismos informais de venda a crédito dos mais diversos produtos (material de construção, vestuário, móveis etc.) a juros muito acima da média do mercado financeiro oficial.

10. KOWARICK, Lúcio, op. cit. nota 4. p. 61. MARICATO, E. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, E. org. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo. Alfa-Omega,

Uma vez feita esta breve retrospectiva da situação habitacional das classes de baixa renda, procurar-se-á analisar como os organismos internacionais e as agências governamentais têm-se posicionado frente a este quadro e as soluções que propõem para o equacionamento da questão.

II — O Estado e a autoconstrução: a retórica teórica e as fragilidades dos programas alternativos

É interessante notar que, ao nos debruçarmos sobre os documentos oficiais de agências governamentais e de organismos internacionais, podemos pinçar, entre um emaranhado de lugares comuns e proposições genéricas, afirmações e avaliações que poderiam ser encontradas em textos considerados críticos sobre a questão da habitação popular nos países latino-americanos. Vale a pena reproduzir algumas das idéias extraídas destes textos:

— Não se pode confiar no livre jogo do mercado para resolver o problema habitacional nos países subdesenvolvidos. Enquanto uns poucos não encontram dificuldade alguma para obter residências confortáveis, a maioria das famílias carecem de um cubículo, com condições mínimas de saneamento.¹¹

— A situação da habitação na América Latina é uma consequência e expressão do sistema social, político e econômico imperante nos diversos países. Assim, para se conseguir uma solução integral para o problema habitacional, é necessário produzir transformações substanciais nas condições estruturais destes sistemas. O problema habitacional deve ser analisado em seu contexto histórico-social, para que as medidas implementadas afetem as causas e não se destinem apenas a minorar os seus efeitos.¹²

— O fornecimento de serviços como água potável, esgoto sanitário e eletricidade nas zonas urbanas se limita ou tende a favorecer aos grupos de renda mais alta. Por outro lado, como as instituições de financiamento da habitação têm em

geral um desempenho medíocre, as famílias de rendimento mais elevado tendem também a se apropriar das moradias construídas teoricamente para os pobres.¹³ Aliás, os beneficiários de muitos programas habitacionais, que se supõem possuir “baixos rendimentos”, na verdade pertencem à classe média.¹⁴

— Em diversas metrópoles de países do terceiro mundo, dois terços da população não possuem condições financeiras para adquirirem as casas mais baratas dos programas governamentais de habitação popular.¹⁵ Em outras palavras, excluindo os países subdesenvolvidos mais ricos, os programas tradicionais de habitação popular não estão ao alcance da maioria das famílias urbanas. Para que a população pobre tivesse acesso a este tipo de habitação convencional seria necessário que se outorgassem subsídios de tal magnitude que o setor público não teria condições de sustentar um programa de médio porte.¹⁶

— Em contraste com os países desenvolvidos, a situação global da habitação na maioria dos países subdesenvolvidos tem piorado nos últimos anos, independentemente dos parâmetros utilizados.¹⁷ Uma porção crescente — em média, mais de um terço — da população urbana vive em favelas e aglomerações precárias, densamente povoadas, anti-higiênicas e carentes de serviços básicos. A perspectiva é que o oferecimento de habitações e serviços urbanos não acompanhe sequer o crescimento vegetativo da população urbana, com o que se terá uma proliferação de favelas e cortiços, além da deterioração dos serviços urbanos existentes.¹⁸

Após esta caracterização da falência dos programas tradicionais de habitação popular, realizada a partir das próprias publicações oficiais, caberia analisar as respostas apresentadas para enfrentar a atual situação.

13. BANCO MUNDIAL, Washington. Documento de política sectorial, *Vivienda*, Washington, 1975, p. 5.

14. NACIONES UNIDAS, Nueva York. Departamento de Assuntos Económicos y Sociales Internacionales. *Financiamiento no convencional de viviendas para familias de bajos ingresos*. Nueva York, 1978, p. 9.

15. BANCO MUNDIAL. op. cit. nota 13. p. 4-5.

16. BANCO MUNDIAL. Washington. *Proyectos de lotes y servicios*, Washington, 1974, p. 1.

17. NACIONES UNIDAS, Nueva York. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. *Estudio mundial de la vivienda 1974*: Exposición general del estado de la vivienda, la construcción y la planificación en los asentamientos humanos. Nueva York, 1977, p. 8.

18. BANCO MUNDIAL. op. cit. nota 16.

1979. p. 73. PRADILLA, Emilio C. *Auto construcción, explotación de la fuerza de trabajo y política del Estado en América Latina*. México. Centro de Estudios Económicos y Demográficos. 1978, p. 40, mim.

11. NACIONES UNIDAS, Nueva York. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. *Directrices para una política de vivienda en los países en desarrollo*. Nueva York, 1977, p. 2.

12. FUNDACOMUN/ILDIS/CORDIPLAN. *Consideraciones y recomendaciones del seminario internacional sobre construcción y mejoramiento de la vivienda popular*. Caracas, 1978, p. 3.

Face a esta conjuntura, a proposta teórica quase unânime dos governos e organismos internacionais especializados para as classes de menor rendimento tem sido a dos programas alternativos: autoconstrução, oferecimento de lotes urbanizados, financiamento de materiais de construção, urbanização de favelas, etc.¹⁹ Mais adiante analisar-se-ão com mais detalhes as diversas modalidades de intervenção do poder público nesta área, e se discutirão os motivos da defasagem entre a retórica exacerbada de defesa destes programas e a tímida implantação dos mesmos. No momento dar-se-á atenção a algumas premissas genéricas que permeiam os programas e que procuram se legitimar ora apelando a uma racionalidade técnica, ora se justificando como necessárias à defesa da população carente.

A primeira dificuldade surge quando se procura imprimir uma racionalidade econômico-financeira a estes projetos alternativos, voltados fundamentalmente para os setores que se encontram no “fundo do tacho” e, portanto, sem condições de participarem dos programas tradicionais de habitação popular.

Parte-se do suposto de que para serem eficazes é necessário que estes programas criem um esquema de auto-sustentação. Em outras palavras, os beneficiários devem ser capazes de pagar, se não a totalidade, pelo menos a maior parte dos custos dos projetos.

Neste momento, chega-se à conclusão de que para muitas destas soluções alternativas deverão ser excluídos os elementos mais pobres da população,²⁰ mormente nas cidades grandes, onde é difícil alcançar os segmentos mais carentes.²¹ A opção é, então, trabalhar numa escala acima das famílias de “rendimentos mais baixos”.²²

Em suma, as agências internacionais especializadas, reconhecem que, no marco de uma economia subdesenvolvida de mercado, nem mesmo os programas alternativos — nos quais estão embutidos uma gama de subsídios indiretos — são capazes de responder às necessidades habitacionais dos estratos inferiores das classes de baixa renda.

19. Além dos documentos oficiais do Banco Mundial e das Nações Unidas citados ver também os artigos escritos por técnicos de diversos países latino-americanos em seminário patrocinado pela ONU, ILDIS e FUNDACOMUN, publicados em: ITURRIAGA, H.P. org. *La vivienda popular en America Latina*. Venezuela/FUNDACOMUN/ILDIS, 1979.

20. BANCO MUNDIAL. op. cit. nota 16, p. 5.

21. BANCO MUNDIAL. op. cit. nota 13, p. 6.

22. NACIONES UNIDAS. op. cit. nota 14.

Para a viabilização financeira destes programas, a variedade de sugestões apresentadas deixa em evidência a fragilidade deste mercado: novas formas de garantia e fiança; calendários flexíveis de reembolso; pequenos empréstimos renováveis e restituíveis a curto prazo; criação de sistemas de controle por intermédio da própria comunidade; empréstimos na forma de material de construção, etc.²³ Propõe-se também a instalação de oficinas arrecadoras para desconto em folha, a contratação de empresas especializadas em cobrança judicial.²⁴ Lembra-se, por outro lado, a possibilidade de subsídios cruzados quando os programas alternativos se desenvolvam paralelamente a projetos destinados a grupos de rendimentos mais elevados.²⁵

Procura-se imaginar artifícios dos mais esdrúxulos que permitam o “milagre” da incorporação destas massas urbanas aos programas alternativos. Na ânsia de viabilidade financeira, certos programas governamentais de autoconstrução, nas palavras de Pedro Gastão, terminam “por extrair as mínimas reservas monetárias da miséria.”²⁶

Por outro lado, embora com o intuito de facilitar ao máximo o acesso à propriedade urbana, algumas das proposições oficiais tendem a colocar em risco a preservação das condições habitacionais mínimas dos futuros participantes dos programas alternativos. Propõe-se rebaixar as normas de qualidade, permitindo e fomentando o emprego de materiais de construção mais baratos e um acabamento de pior qualidade. Sugerem-se também instalações sanitárias e abastecimento d'água comunitários, em vez de individualizados. Recomenda-se maior densidade de ocupação demográfica, utilizando-se lotes menores, e a construção de habitações de tamanho reduzido.²⁷

A partir desta postura de busca de “racionalidade”, começa a ganhar força entre as tecnocracias governamentais e as agências internacionais a idéia dos chamados “padrões apropriados”, ou “padrões simplificados”, para os pobres do terceiro mundo. A incorporação deste conceito, no vocabulário técnico, com sua pretensa legitimidade científica, significa um retrocesso dentro da moderna concepção liberal de cidadania.

23. NACIONES UNIDAS. Ibid.

24. NACIONES UNIDAS. op. cit. nota 11. p. 99-100.

25. BANCO MUNDIAL. op. cit. nota 16, p. 25.

26. GASTÓN, Pedro Pascoal A. Algunos aspectos de la participación de la comunidad organizada en la construcción de la vivienda en latinoamericana. p. 78 In: ITURRIAGA, H.P. org. op. cit. nota 19.

27. BANCO MUNDIAL, op. cit. nota 13. p. 6.

A evolução histórica da luta dos trabalhadores permitiu, depois de conquistas na área jurídica e no campo político, a aceitação de que a posse da cidadania englobava também determinados direitos sociais, como alimentação, assistência médica, habitação, educação, lazer, e que competiria ao Estado prover estes serviços àqueles que não conseguissem satisfazer suas necessidades mínimas através do mercado.

Ainda que o reconhecimento à cidadania social na maioria dos países subdesenvolvidos seja apenas formal e retórico, não deixa de ter sua importância como instrumento de pressão e cobrança política.

No que diz respeito ao acesso à moradia com condições mínimas de saneamento, o Estado tem nestes países, mesmo a nível de discurso, tentado evitar assumir maiores responsabilidades. Diante da impossibilidade demonstrada de encaminhar de modo satisfatório a questão da habitação popular, as autoridades governamentais sugerem ser uma premissa paternalista a de esperar que o Estado solucione o problema da moradia para as classes de baixa renda. Atualmente a idéia dominante é a de que "a habitação é um direito e uma responsabilidade da família e, portanto, o problema se resolve dividindo esta tarefa entre o Estado e a comunidade organizada".²⁸

Desta maneira se amarra como hipótese básica de trabalho a participação das populações carentes em programas de autoconstrução de habitações novas e reconstrução e melhoria de residências antigas como condição *sine qua non* para aspirarem ao direito à casa própria.

Com o pressuposto dos "padrões apropriados", a situação se torna ainda mais grave do ponto de vista da equidade social, pois os pobres, para aspirarem a participar de um programa governamental, devem não só arcar com o ônus da autoconstrução, como também se contentar com uma habitação de qualidade inferior. Em outras palavras, se antes, na prática, as populações de baixa renda já se apresentavam como cidadãos de segunda categoria, procura-se agora legitimar esta situação através do discurso.

Assim, para os pobres, pode ser "apropriado" viver em casas de tamanho diminuto, não possuir abastecimento de água e instalações sanitárias individuais, utilizar instalações elétricas ("padrão de entrada simplificado") que não permitem a utilização concomitante de mais duas ou três lâmpadas, nem de chuveiro e ferro de passar roupa, consideradas possivelmente — dentro da ótica tecnocrática — como bens supérfluos.

28. ITURRIAGA, H.P. org. op. cit. nota 19. p. 2.

O mais preocupante é que, em determinados programas de urbanização de favelas e bairros populares, passou-se também a utilizar o conceito de "padrões apropriados" e da necessidade de "participação comunitária". Agora o Estado não exige apenas a autoconstrução da habitação individual, mas cobra, em contrapartida aos recursos oferecidos para a urbanização, mão-de-obra gratuita, ou sub-remunerada, destinada à construção de equipamentos coletivos (escola, posto de saúde, praça pública) e à implantação de bens tradicionalmente consideradas como públicos (abertura e asfaltamento de ruas, extensão de rede de água, eletricidade, esgoto sanitário, etc.).²⁹

O argumento de escassez de recursos e necessidade de contemplar um maior número de favelas e bairros marginais não convence, pois somente se justificaria se fosse uma medida de caráter geral. Nos bairros nobres e de classe média, os serviços públicos e as construções comunitárias continuam a cargo do Estado, não se conhecendo a formação de mutirões nos fins-de-semana para a instalação ou renovação destes equipamentos.

A justificativa de que os setores aquinhoados pagam mais impostos e, com isto, se eximem do trabalho voluntário tampouco se sustenta. Em primeiro lugar, na maioria dos países da América Latina, o imposto predial e os tributos de melhorias de obras públicas (contribuição de melhorias) são irrisórios ou pouco relevantes. Em segundo lugar, em muitos desses países, em que o sistema tributário privilegia os impostos indiretos, as populações pobres terminam por ser relativamente as mais oneradas.

O espírito destas políticas públicas é, sem dúvida, marcadamente classista. Os setores populares se resignam a participar dos programas, normalmente por falta de alternativas a curto prazo, dentro de um pragmatismo político cabalmente justificado para quem vive próximo à situação de miséria absoluta. Seria, contudo ingênuo imaginar que os "beneficiários" destes programas não percebam a discriminação que sofrem por parte do poder público.

Por outro lado, a extensão do conceito de "padrões apropriados" para as atividades de urbanização de favelas e áreas periféricas é também terrivelmente nociva aos interesses populares.

29. Um exemplo típico seria de alguns projetos de urbanização de favelas em Belo Horizonte, financiados a partir de 1980, pelo «Programa de Desenvolvimento de Comunidades», PRODECOM, vinculado ao governo estadual de Minas Gerais que tem exigido, em contra-partida aos recursos públicos oferecidos, a participação da comunidade na realização das obras, algumas das quais consideradas tradicionalmente como «bens públicos», como calçamento de ruas e colocação de rede de água. Aplica-se também, nestes projetos, a idéia dos «padrões apropriados»: calçamento de segunda categoria, padrão de luz simplificado etc.

Uma urbanização especial — ou seja, fora dos parâmetros normais — somente se justifica quando é necessária para se evitar remoção de barracos, transferência de famílias, destruição de áreas comunitárias, etc.

A opção por calçamento de segunda categoria, abertura de ruas estreitas, rede de água precária, chafariz público, sanitários coletivos, defendidos através de uma suposta racionalidade econômica — barateamento dos custos — ou ideológica, com uma pretensa retórica progressista — defesa da favela —, não consegue mascarar o conservadorismo da proposta.

No referente à questão dos custos, poder-se-ia fazer as mesmas objeções mencionadas anteriormente. Trata-se de medida arbitrária e discriminatória, uma vez que somente é proposta para áreas de populações carentes. Ademais, nada garante que, gastando-se menos em uma favela, os recursos pretensamente economizados sejam aplicados na urbanização de outras áreas periféricas. Aliás, em diversos casos, estes programas têm muito mais um sentido simbólico e bombástico do que realmente um impacto significativo para as áreas de baixa renda. Muitas vezes, elege-se um ou dois projetos que servem de “vitrine”, para mostrar a preocupação do governo com as classes mais necessitadas.

No caso do argumento que procura defender a urbanização simplificada como forma de evitar que os setores de maior renda se sintam atraídos para os bairros populares, expulsando seus moradores iniciais para uma periferia sem saneamento básico, o ranço ideológico e a postura autoritário-paternalista são também evidentes. Em primeiro lugar, parte-se do falso suposto de que os pobres precisam ser protegidos, e se deixados à própria sorte terminariam por tomar decisões que iriam de encontro a seus próprios interesses. Em segundo lugar em nome de uma moral hipócrita, consideram que os favelados devem ter comportamento distinto do dos demais setores da população inseridos na mesma economia de mercado. Por que não se fica horrorizado quando setores da classe média aproveitam uma eventual valorização da área onde moram para comercializar seus imóveis? Por que aos favelados não seria lícito “especular” no mercado imobiliário? Seriam eles cidadãos de segunda classe, ou as leis de mercado somente se aplicariam para os setores de mais altos rendimentos? Será que vale a pena esta preocupação de preservar a favela, a todo custo?

Ainda que estas perspectivas ideológicas retrógradas tenham algum eco entre parte da tecnocracia, o principal motivo da opção por “padrões apropriados” seria na verdade de caráter político, ou seja, a pequena prioridade que as condições habitacionais destes setores têm dentro do “caminho crítico de desenvolvimento” traçado pela maioria dos governos dos países latino-americanos.

Antes de encerrar esta seção, restaria ainda, fazer referência a algumas características dos programas de autoconstrução que têm sido por vezes bastante mistificadas.

A primeira diz respeito ao potencial de criatividade popular a ser aproveitado e copiado das experiências de construção espontânea. Evidentemente, seria ótimo que todo futuro proprietário, inclusive em programas governamentais de habitação, pudesse participar da concepção e aproveitamento de espaço de sua casa. Entretanto, como foi frisado anteriormente, as condições financeiras, técnicas e de tempo disponível são tão adversas no processo normal de autoconstrução que soa falso valorizar a criatividade popular nestas circunstâncias.

A outra se refere à tendência deste processo construtivo em selar amizades, criar laços de lealdade e incentivar a organização comunitária. Embora isto possa ocorrer em determinadas circunstâncias, seria enganosa uma generalização deste fenômeno. Resta lembrar que, se em muitos locais a autoconstrução é realizada por meio de mutirão com a participação de parentes, amigos e vizinhos, em outros cabe quase exclusivamente à família nuclear empreender toda a edificação.

Menciona-se algumas vezes que os programas de autoconstrução teriam um efeito benéfico na ocupação do tempo ocioso e criação de novos empregos. Quanto à ocupação de tempo ocioso, pode ocorrer eventualmente em caso de desemprego momentâneo do chefe ou de outros membros da família, mas não é a regra. A situação econômica é tão grave para a maioria destas famílias que, mesmo quando algumas pessoas não estão engajadas diretamente em um trabalho produtivo, encontram-se ou dedicadas aos afazeres domésticos ou procurando uma ocupação. Não é por acaso que é nos fins de tarde e final de semana que ocorre a maior parte do esforço de autoconstrução. Quanto à criação de novos empregos, deve ser mencionado que apenas em determinadas tarefas mais especializadas (eletricista, marceneiro etc) há maior incidência de contratação de serviços de terceiros. Novamente aqui a barreira financeira impede a contratação em maior escala de mão-de-obra remunerada.

Após as considerações gerais sobre a retórica teórica e as fragilidades dos programas alternativos, procurar-se-á analisar em maiores detalhes as diversas modalidades de intervenção do poder público nesta área.

III — Os programas alternativos: vantagens e entraves das diferentes intervenções

Uma das linhas dos chamados programas alternativos diz respeito à urbanização e ao melhoramento de vilas e favelas, que são agrupamentos formados por grande número de unidades residenciais, em que predominam casebres ou barracões de aspecto rústico, construídos com os mais diversos materiais, destituídos, em sua maioria, de um mínimo de infra-estrutura e saneamento básico, e que se instalam de maneira não controlada em terrenos de terceiros ou de propriedade desconhecida.

Basicamente este programa consiste na legalização da posse de terra e na urbanização destas áreas, através da melhoria da infra-estrutura e equipamentos urbanos.³⁰

Ressalte-se que a propriedade da terra é normalmente a principal aspiração da população favelada. Com este direito garantido, os moradores se sentem mais seguros em investir na melhoria e ampliação de suas residências, apesar de todos os problemas e dificuldades analisados anteriormente. A urbanização da área, por outro lado, melhora consideravelmente as condições de qualidade de vida local. Além disto, este tipo de política, diferentemente de outras alternativas, tem como lado positivo não provocar maiores distúrbios nas estruturas informais existente e na situação ocupacional da população-alvo (relação trabalho/local de moradia).

Ressalte-se também que, com a propriedade jurídica assegurada, aliada a uma melhor urbanização da vila, o morador pode tirar maior proveito de uma possível comercialização futura de sua residência. É muito diferente poder vender uma propriedade em uma área urbanizada que ter a "posse" num local completamente carente de infra-estrutura.

Para o poder público esta alternativa é por vezes também a mais interessante e viável do ponto de vista financeiro, por não exigir grandes volumes de recursos "vis-à-vis" a outras soluções habitacionais.

Por outro lado, este tipo de programa enfrenta constrangimento de vários tipos. O primeiro e mais importante diz respeito ao volume de recursos que o Estado está disposto a investir nestas áreas, que sempre está muito aquém das necessidades mínimas das favelas e vilas existentes nas grandes cidades. Estas iniciativas, quando existem, costumam atender apenas uma ínfima minoria das

30. NACIONES UNIDAS. Nueva York. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. *Mejoramiento de tugurios y asentamientos urbanos no controlados*. Nueva York. 1972.

áreas carentes de infra-estrutura e saneamento básico, e ainda assim de modo parcial e precário. Em outras palavras, em governos de corte populista ou que, embora conservadores, buscam maior legitimidade popular, a retórica destes programas é sempre mais retumbante que a prática.

Há também normalmente uma grande resistência à implantação de programas deste tipo em favelas de melhor localização na malha urbana, com tendência de grande valorização imobiliária. Nestes casos, a pressão dos grupos conservadores, especialmente aqueles vinculados aos incorporadores e construtores imobiliários, será no sentido de conseguir a remoção da população favelada para áreas da periferia. A urbanização da favela, ou sua remoção, — com ou sem outra alternativa habitacional para seus moradores — vai depender dos interesses econômicos e políticos em jogo e da relação de força dos atores envolvidos na questão.

Outro problema sério em programas desta natureza é que para terem o direito à propriedade legal do imóvel, os moradores têm muitas vezes que pagar por um terreno que já tinha sido anteriormente adquirido através de transações comerciais sem validade jurídica. Em suma, tem-se de comprar o mesmo lote duas vezes.

Devem ser citados ainda como pontos altamente negativos, em termos de equidade social, os programas que, além de oferecerem uma urbanização de segunda categoria, exigem em contrapartida uma "participação comunitária" — leia-se super-exploração da força de trabalho — para a instalação de serviços públicos, que nos bairros nobres da cidade, são realizados exclusivamente pelo Estado.

Vale lembrar que em diversos destes programas, embora se considere fundamental e se exija de fato a participação da comunidade na execução das obras, nem sempre esforço idêntico é feito no sentido de permitir aos moradores uma maior participação nas definições de prioridades e na elaboração do projeto de urbanização.

Outra grande linha de soluções alternativas é a de lotes com ou sem serviços de infra-estrutura. Estes programas existem, pelo menos a nível formal, em grande número de países latino-americanos, sendo amplamente incentivados por organismos internacionais.³¹ Pode-se dividir estas iniciativas em quatro grandes categorias:

- 1) lotes de urbanização precária
- 2) lotes urbanizados
- 3) lotes urbanizados com benfeitorias
- 4) lotes urbanizados acoplados a financiamento para a auto-construção.

31. BANCO MUNDIAL. op. cit. nota 16.

No caso de lotes sem serviços ou de urbanização precária, o poder público age de maneira muito parecida com as empresas imobiliárias de loteamento clandestino, analisadas anteriormente. A diferença principal seria a garantia da regulamentação jurídica, e, além disso, possivelmente preços mais baratos que os cobrados pelas incorporadoras privadas. O esdrúxulo desta situação é que nestes casos o poder público muitas vezes transgride a própria legislação urbana em vigor.

Normalmente, medidas como estas são tomadas em situações especiais consideradas de "emergência", onde num curto período de tempo há um fluxo muito grande de população de baixa renda para uma determinada área.³² A justificativa oficial é que, atuando desta forma, evita-se a ocupação não controlada — que fatalmente ocorreria — e torna-se possível num segundo momento, completar a urbanização da área. Argumenta-se, também, que em determinadas conjunturas a situação de pobreza quase absoluta, aliada à migração contínua, não permitiria outra solução.

Em alguns casos, além do arruamento, demarcação dos lotes e reserva de área para futura urbanização comunitária (escola, igreja, praça, etc) oferecem-se também alguns serviços rudimentares, como por exemplo, um chafariz público, alguns banheiros coletivos ou material para construção de fossas rústicas. Desenvolve-se nestes casos a idéia de urbanização como "processo" e não como um serviço acabado. Inicialmente, oferece-se o lote sem urbanização, ou com um mínimo de equipamentos, para, posteriormente, com a população já residindo no local, implantar de maneira paulatina e sucessiva os serviços de saneamento básico.

Não é necessário dizer que, para ter acesso a um lote urbano mais barato, o preço pago por esta população em termos de qualidade de vida é bastante alto.

No referente aos programas de lotes urbanizados a idéia central é a de oferecer condições de saneamento e infra-estrutura básica, reservando ao futuro morador a responsabilidade de construir sua casa de acordo com suas disponibilidades financeiras e prioridades individuais. Procurar-se-ia, através destes programas, evitar a formação de favelas sem condições mínimas de saneamento, que têm sido uma das características históricas do rápido processo de urbanização da América Latina nas últimas décadas.

Embora sofrendo algumas variações, pode-se considerar como serviços básicos — que caracterizariam os lotes urbanizados — os seguintes:

32. Exemplo típico do programa de lotes com urbanização precária, foi o levado a efeito pela prefeitura municipal de Camaçari, por ocasião da implantação do polo petroquímico no município. Ver a respeito: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. op. cit. nota 5. vol. Síntese p. 115-124.

- a) terreno definido e perfeitamente delimitado, com área não inferior àquela definida pela legislação urbana;
- b) arruamento com condições mínimas satisfatórias de trânsito e durabilidade, inclusive no que diz respeito ao escoamento pluvial;
- c) ponto de água em cada lote;
- d) rede de energia elétrica, em frente a cada lote;
- e) existência de esgoto sanitário ou de fossa vedada com condições técnicas de higiene em cada lote.

Embora mais caros, estes programas são um avanço em relação aos lotes de urbanização precária, pois garante-se pelo menos o acesso aos serviços de saneamento básico.

A terceira categoria, lotes urbanizados com benfeitorias, oferece, além das características especificadas anteriormente, a construção de uma unidade sanitária, uma parede com instalação hidráulica e elétrica, ou mesmo um cômodo completo (casa embrião). A idéia neste caso é facilitar o processo de ocupação e construção, embora estas obras signifiquem inevitavelmente um encarecimento do imóvel. Parte-se do suposto de que, já existindo uma unidade sanitária pronta, ou uma parede com instalações hidráulicas, sanitária e elétrica, o mutuário pode, num curto período de tempo, realizar as obras complementares e ocupar rapidamente a unidade habitacional. No caso da venda de um lote com um cômodo a possibilidade de mudança é então imediata. Num segundo momento, com o proprietário já residindo no imóvel, a casa poderia ser aumentada em função da evolução da situação econômica e social do morador.

Nos programas de lotes urbanizados acoplados a financiamento para a autoconstrução busca-se, também, como no caso anterior, facilitar a ocupação da unidade habitacional. A justificativa para estes programas completos de autoconstrução é a de que a comercialização pura e simples do lote urbanizado, sem oferecer concomitantemente assistência técnica e meios que facilitem a aquisição de material, faz com que a ocupação dos conjuntos ocorra de maneira lenta, podendo frustrar os objetivos sociais buscados pelo poder público.

Como a autoconstrução espontânea é normalmente longa e custosa por falta de condições financeiras, a idéia é a de inserir o poder público no circuito, com o objetivo de agilizar estes processos, fornecendo informações e financiando, e, se possível, vendendo materiais de construção a preços acessíveis. Trata-se, na verdade, segundo os formuladores destes programas, de incentivar, simplificar e facilitar uma prática habitual entre as classes de baixa renda.

Argumenta-se que um programa de autoconstrução completo permitiria a edificação de casas que, embora na periferia, poderiam competir — ou pelo menos apresentar vantagens alternativas — com os barracos das favelas melhor situadas dentro da malha urbana. Neste sentido, uma das críticas aos programas tradicionais de lotes urbanizados — que oferecem apenas luz, água e instalações sanitárias — está em acrescentar às possíveis desvantagens de localização, a precariedade de uma nova residência. Em outras palavras, parece não haver vantagens comparativas em trocar um barraco insalubre bem situado por um barraco melhorado e saneado, mas na periferia urbana.

A autoconstrução, apoiado pelo poder público, seria capaz de permitir a edificação de casas sensivelmente mais baratas que as produzidas pelos programas tradicionais de habitação popular.³³ Por outro lado, ao possibilitar a participação dos interessados na idealização de suas casas, permitiria uma apropriação do espaço interno mais condizente com os valores e necessidades das famílias de baixa renda e, conseqüentemente, aumentaria o índice de satisfação com a residência.³⁴

Após uma sucinta análise das várias modalidades de programas governamentais de lotes populares seria importante ressaltar algumas considerações de ordem mais geral. Primeiramente, deve ser dito que nas grandes cidades e regiões metropolitanas estes projetos são implantados, em sua quase totalidade, nas regiões de periferias, normalmente de difícil acesso às fontes de trabalho e serviços públicos. Em segundo lugar, quanto mais oferecem serviços de infra-estrutura e benfeitorias, maior é a parcela da população que, por questões financeiras, e excluída destes programas.

Com o intuito de “baratear” estes programas, o poder público tenta utilizar diversos mecanismos de subsídios indiretos: doação de terrenos públicos, infra-estrutura realizada gratuitamente pelas municipalidades ou agências especializadas, colocação da rede de

33. Comparando as casas edificadas por meio da autoconstrução, com financiamento e assistência técnica do poder público, no conjunto denominado «Amarante» na cidade de Natal — Estado do Rio Grande do Norte — com unidades residenciais similares do programa tradicional de habitação popular, chegou-se a conclusão que as primeiras eram 30% mais baratas. Ver a respeito: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Belo Horizonte. Centro de Desenvolvimento Urbano. *A experiência de Amarante*; a implantação de um novo programa de lotes urbanizados. Belo Horizonte, 1979.

34. Comparando o conjunto de «Amarante» com o de «Soledade» — construído através do programa tradicional na mesma área — constatou-se um maior índice de satisfação com a residência no primeiro, onde os moradores participaram na elaboração da planta de suas casas. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *ibid.*

água, esgoto e luz a preços especiais pelas empresas concessionárias de serviços públicos, ampliação dos prazos de financiamento, redução dos juros, oferecimentos de materiais de construção a preços mais acessíveis, etc. Entretanto, nem sempre se tem logrado alcançar de modo satisfatório estes objetivos.

No referente à terra urbana, que é um problema de capital importância para a questão da habitação, não se conseguiu, na quase totalidade dos países do continente, implementar medidas capazes de conter o que comumente se chamaria de “especulação imobiliária”. Vale lembrar que, em um contexto de inflação crônica, a terra urbana na América Latina têm sido utilizada como forma de entesouramento da poupança de importantes setores de classe média e alta. O resultado tem sido uma constante alta de preços e a grande quantidade de lotes vagos, bem localizados dentro da malha urbana das grandes cidades. Em função desta conjuntura — aliada a condicionantes de ordem política adversa às classes populares — medidas destinadas teoricamente a facilitar as construções populares tem caído no vazio, através de intermináveis discussões jurídicas, ou não passaram de projetos sem nenhuma relevância e significado prático. Entre essas propostas incluem-se: tributos progressivos para terrenos urbanos ociosos; desapropriação a baixo custo de terra para interesse social; criação de estoques reguladores de terreno por parte de agências públicas; maior separação entre propriedade privada e direito de uso do solo etc. Com isto as terras “disponíveis” para a implantação de programas populares, situam-se cada vez mais nas piores áreas da periferia urbana.

Muitas das experiências de programas alternativos esbarraram também na má vontade das diversas empresas de serviços públicos (água, saneamento, energia elétrica), muito mais preocupadas com suas performances setoriais do que em participar de um planejamento inter-institucional, na maior parte das vezes oneroso e deficitário, em prol dos setores menos favorecidos da população.

Outro grande constrangimento que permeia a todos os programas alternativos, desde a urbanização de favelas até a autoconstrução totalmente financiada, diz respeito às dificuldades das classes de baixa renda em terem acesso a materiais de construção com um mínimo de qualidade, em quantidade suficiente e a preços mais acessíveis. Várias sugestões têm sido propostas — algumas chegaram a alcançar relativo êxito em experiências isoladas — mas não se logrou ainda difundir significativamente nenhuma destas iniciativas.³⁵

35. Veja-se, por exemplo, o caso da Central de Materiais criada pela Companhia Habitacional do Rio Grande do Norte, COHAB-RN, denominada

Decididamente um dos principais problemas em áreas de periferia é a dificuldade de acesso a materiais de construção que, via de regra, são caros e, quase sempre, inviabilizam iniciativas de melhoria das condições habitacionais das classes populares. Uma das soluções propostas é a criação de "Centrais de Materiais", vinculadas ao poder público local (Prefeituras) ou à própria comunidade (associação de moradores, igreja etc). A função destas Agências seria a de adquirir materiais em larga escala e posteriormente, revendê-los a preços inferiores aos do mercado — uma vez que se cobraria apenas na taxa de administração — em postos situados nas periferias das grandes cidades.

Sugere-se também a implantação de micro-empresas de materiais de construção, em forma de cooperativas comunitárias ou vinculadas ao Estado, com o objetivo de utilizar matéria-prima e mão-de-obra local. Fala-se muito ultimamente na viabilidade de pequenas fábricas que trabalham na base do "solo-cimento". Além da produção de tijolos, uma fábrica deste tipo poderia, com pequenas adaptações, fornecer outros produtos de uso comunitário como manilha, meios-fios, bueiros e bloquete para calçamento, além de tampa de concretos especiais para "fossas secas" e privadas rudimentares.

Tanto as Centrais de Materiais como estas pequenas fábricas poderiam ser utilizadas também no apoio, ou mesmo acopladas aos diversos programas alternativos descritos anteriormente.

Quanto à capacidade de absorção de mão-de-obra local e ao oferecimento de produtos mais baratos, por intermédio destas fábricas a situação é dúbia. A produtividade desta micro-empresa varia muito em função do tipo de tecnologia e da capacidade das máquinas utilizadas, bem como da maior ou menor disponibilidade da matéria-prima adequada.

Muitas das chamadas tecnologias alternativas, para serem viáveis do ponto de vista econômico e financeiro, exigem pesquisas prévias para determinar, em relação à matéria-prima disponível quais os equipamentos que podem ser usados com relativo sucesso.

Em caso de que se logre uma combinação ótima, pode-se, não só baratear os custos, em relação aos materiais convencionais, como também criar uma certa fonte de trabalho. Em outros casos,

Gerência de Materiais de Construção, GEMAC, utilizada com grande sucesso no financiamento de materiais para os programas de lotes urbanizados. Consultar: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. op. cit. nota 33. Outra iniciativa interessante foi a fábrica implantada pela Prefeitura de Camaçari para produzir tijolos de «solo-cimento» a baixo custo, como forma de dinamizar o programa municipal de autoconstrução para os migrantes de baixa renda. Ver a respeito: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. op. cit. nota 5. vol. 3, p. 468-501.

no entanto, somente a sub-remuneração real da mão-de-obra permite a fabricação destes materiais não-convencionais a preços competitivos.³⁶

Se os programas tradicionais são considerados carentes em termos de verbas, e de produção insuficiente frente à demanda potencial, que dizer do desempenho dos chamados "programas alternativos" com seus mínguaos recursos; apesar de toda a retórica oficial — governamental e de agências internacionais — afirmar que eles são a única possibilidade de melhorar as condições habitacionais da maior parte das classes de baixa renda?

A grande defasagem entre a retórica e a prática governamental no âmbito da política de habitação popular explicar-se-ia, principalmente, por duas razões: Em primeiro lugar, não interessaria às construtoras privadas uma diminuição dos programas tradicionais de habitação popular, ou daqueles voltados para classe média e alta, em benefício de um incremento em projetos governamentais de autoconstrução, porque isto significaria uma perda de mercado. Em segundo lugar, a maioria dos governos dos países latino-americanos não se legitima fundamentalmente a partir dos setores populares, e portanto não têm por que contrariar ou ferir frontalmente os interesses das classes e grupos econômicos dominantes.

Em suma, os programas alternativos parecem ter por objetivo fundamental fornecer ao Estado um instrumento que lhe permita dar uma "resposta política" às necessidades habitacionais das classes de baixa renda, além de procurar legitimar, a nível de dis-

36. Veja-se para exemplificação deste último caso as experiências de uma pequena fábrica de tijolos de «solo-cimento», implantada pela igreja católica do município de Camaçari, no Estado da Bahia. A produtividade desta unidade era baixa porque, entre outras causas, a tecnologia utilizada exigia uma porcentagem razoável de areia; material que não era disponível em grande quantidade no local. As pessoas que trabalhavam nesta fábrica recebiam pagamento em forma de tijolos, em função da produção de cada um. Para que se conseguisse comercializar os tijolos produzidos o pagamento a mão-de-obra, em material, era menor que a diária normal de um trabalhador eventual. Em suma, apesar de sua importância social visível na área — pois grande parte das casas da população pobre era construída com aqueles tijolos — somente se ocupavam da produção mulheres, adolescentes desempregados e os trabalhadores eventuais, quando não conseguiam biscate. Mais tarde a Prefeitura local, inspirada possivelmente nesta experiência comunitária resolveu construir uma fábrica de tijolos «solo-cimento» com tecnologia mais apropriada (dispensava areia) para a região e com grande volume de produção. Com isto, conseguiu-se produzir tijolos bem mais baratos que os convencionais e remunerar sua equipe de funcionários a preços de mercado. Evidentemente esta fábrica, não se apresentava para a comunidade desempregada ou subocupada como uma alternativa — ainda que subremunera — de trabalho, como era o caso da experiência de produção comunitária da igreja católica local.

curso e através de algumas realizações de fachada, sua preocupação com os problemas de moradia que afligem a maioria da população pobre. Estes programas teriam muito mais um sentido simbólico e ideológico que o de um mecanismo voltado para ampliar significativamente a construção de habitações populares. Isto não significa que, em determinados contextos, e para certas áreas críticas, não se possa dinamizar, em certa medida, estes programas em busca de dividendos políticos junto aos setores populares.

Uma vez analisadas as especificidades dos diferentes tipos de intervenção estatal, procurar-se-á agora discutir a relação entre análise teórica e prática política no âmbito dos chamados programas alternativos de habitação popular.

IV — *Autoconstrução: a relação entre crítica teórica e prática política*

Qual o significado da autoconstrução para a massa de desempregados dos países subdesenvolvidos? Parece haver consenso entre diversos autores em que a maior tragédia desta população é sua dificuldade de inserção no mercado formal de trabalho.³⁷ Desta forma é fundamentalmente uma estratégia de sobrevivência dos estratos populares, que se realiza com uma parte do trabalho excedente de suas atividades de subsistência. Neste sentido a autoconstrução não se encontra diretamente vinculada aos mecanismos de extração e incremento de mais-valia, embora a nível ampliado termine por pressionar no sentido de uma baixa real dos salários, uma vez que colabora para uma diminuição dos custos de reprodução da força de trabalho.³⁸

A existência de um vastíssimo número de desempregados — muitos dos quais inclusive sem as mínimas habilidades e qualificações, que lhes permitam aspirar sequer um lugar no exército de reserva dos setores dinâmicos da economia — faz com que a sobrevivência de grande parte desta população não seja de imediato um problema que preocupe as classes dominantes, do ponto de vista de um melhor desempenho do setor industrial. Os programas governamentais alternativos de habitação popular, voltados para esta

37. PRADILLA, E. op. cit. nota 10. p. 62. REMY, Jean. op. cit. nota 2. REMY, Jean. & VOYE, Liliane. op. cit. nota 2.

38. PRADILLA, E. op. cit. nota 10. p. 62. KOWARICK, Lúcio. *Explotation y reproducción de la fuerza de trabajo: notas sobre el problema de la vivienda urbana en el Brasil. México. Centro de Estudios Económicos y Demográficos. 1978. p. 3 e 4. mim. KOWARICK, L. op. cit. nota 4. p. 57. OLIVEIRA, Francisco de. *A economia brasileira: crítica à razão dualista. Estudos CEBRAP 2. Outubro/1972. p. 31.**

população, como se viu, têm basicamente um sentido político-ideológico e não econômico de “garantir a renovação da força de trabalho” ou de “diminuir os seus custos de reprodução”.

Feitas estas considerações preliminares e tendo em vista que — nas seções anteriores — já se analisou a dramática situação habitacional das classes de baixa renda; a mistificação das proposições que consideram a autoconstrução e a “participação comunitária” como uma panaceia capaz de resolver a questão da habitação popular; e as debilidades e objetivos políticos dos chamados “programas alternativos”, faltaria agora, saber que conseqüências práticas poder-se-ia extrair do quadro assim delineado.

Procurar-se-á nesta última parte do trabalho, discutir e discordar de algumas análises políticas — bastante difundidas entre intelectuais progressistas latino-americanos, — que preconizam uma total rejeição aos programas governamentais de autoconstrução. Para fins desta crítica utilizar-se-ão os trabalhos de Pradilla³⁹, que podem ser considerados os mais representativos desta corrente de pensamento.

Pradilla faz em seus artigos⁴⁰ uma contundente crítica a autores como TURNER, VALENZUELA e VERNEZ⁴¹ que vêm a autoconstrução não só como a solução milagrosa para o problema habitacional, mas também com qualidades adicionais capazes de elevar a própria qualidade de vida das populações de baixa renda.

Simplificadamente, pode-se dizer que se critica nestes autores, entre outras coisas, a visão dualista da sociedade; a legitimação implícita da teoria da “marginalidade”; a visão da moradia como um capital e um instrumento de aumento dos rendimentos; a suposição de que a autoconstrução é uma importante fonte geradora de empregos; a mistificação da propriedade privada do solo; e a crença em uma imaginária “liberdade para construir” por parte das classes de baixa renda.

Apesar da propriedade e perspicácia da crítica teórica as considerações políticas daí decorrentes são equivocadas, pois se apresentam como de caráter geral e, portanto, fundamentalmente marcadas por um doutrinarmismo, que não leva em conta as dife-

39. Ressalte-se que não se pretende neste artigo discutir todas as dimensões do trabalho do autor que — diga-se de passagem — por sua relevância e pioneirismo torna-se leitura obrigatória para todos aqueles interessados na problemática da habitação popular na América Latina. As observações se restringem a sua postura frente aos programas alternativos de habitação popular.

40. PRADILLA, E. op. cit. nota 10. PRADILLA, E, *La ideología burguesa y el problema de la vivienda. Arquitectura Autogobierno. Revista de material didáctico. México(7) Julio-Agosto, 1977, p.17-35.*

41. TURNER, VALENZUELA, VERNEZ y OTROS: *Libertad para construir. México, siglo XXI, 1976.*

rentes conjunturas históricas e a correlação das forças sociais em jogo. Em política não basta definir o justo, o ideal a ser perseguido, é necessário saber o que pode ser alcançado em cada etapa desta longa e tortuosa trajetória em direção a uma sociedade democrática e libertária, na sua dimensão jurídica, política e social.

Para Pradilha “lutar pelo direito à autoconstrução é reacionário, deve-se lutar pela sua supressão e pela conquista do direito ao acesso a uma habitação adequada como parte do preço da venda da força do trabalho”.⁴² Ninguém discordaria que o ótimo seria uma remuneração que permitisse a todos os trabalhadores satisfazer de maneira adequada suas necessidades, incluindo a habitacional. Aliás, não é necessário ser revolucionário para defender esta idéia a nível do discurso; a corrente liberal mais avançada acrescentaria que caberia ao Estado assegurar uma habitação adequada àqueles que não a conseguissem através do livre jogo do mercado. O único problema é que, até hoje, apenas em algumas das sociedades capitalistas mais avançadas os trabalhadores lograram majoritariamente o acesso a habitação adequada, mesmo assim em função de programas governamentais subsidiados.

O autor propõe também ao movimento operário que renuncie à luta pelo “direito a autoconstrução” e adote como bandeira a exigência de um salário mínimo e de um salário-desemprego capaz de permitir a todos os trabalhadores o acesso a habitação adequada.

Entretanto, sabe-se que esta demanda é irrealizável nos marcos de uma economia de mercado subdesenvolvido. O próprio Pradilla está consciente disto quando faz, em outro artigo, uma profissão de fé: “Preferimos, por um compromisso com a realidade histórica, formular o direito de toda família ao usufruto de uma habitação média adequada às necessidades sociais, produzidas por meios técnicos de que dispõe a sociedade; isto supõe, entretanto, a liberação das forças produtivas da barreira colocada pelas relações capitalistas de produção; ou seja, a transformação revolucionária da sociedade”.⁴³

Dentro desta perspectiva, nada praticamente se poderia fazer na área de habitação popular antes da derrocada do capitalismo. Acontece que os problemas e as demandas por melhores condições habitacionais, e aquelas em outras esferas do consumo coletivo (saúde, educação, transporte, lazer, etc), estão na ordem do dia, e não se pode ficar aguardando que a revolução triunfe e, nem tampouco tentar enfrentá-las reduzindo-as completamente à reivindicação salarial.

42. PRADILLA, E. op. cit. nota 10. p. 65.
PRADILLA, E. op. cit. nota 40. p. 35.

43. PRADILLA, E. op. cit. nota 40. p. 35.

As lutas políticas e sindicais são, sem sombra de dúvida, prioritárias para os trabalhadores, mas isto não deve obscurecer o fato de que concomitantemente a estes movimentos é normal e saudável a busca de melhoria na área habitacional e de bens de consumo coletivo. A não ser evidentemente que se esteja vivendo em um adiantado processo de transformação revolucionária, com graves comoções sociais, o que não é o caso da esmagadora maioria dos países latino-americanos.

A autoconstrução, como se viu anteriormente, não é solução milagrosa, mas, em muitos casos, programas desta natureza podem ajudar a minorar a deficiente situação habitacional das classes populares. Afirmar que toda organização de favelados que participe de programas alternativos governamentais “se converte em um apêndice do Estado ou em reproduzidor de ideologias reformistas, estreitamente economistas, que paralizam a luta política dos trabalhadores”⁴⁴ serve somente para semear confusão. Em primeiro lugar, qualquer organização ou grupo — seja sindicato, partido, comissão de fábrica etc — não está imune ao risco da cooptação por parte do poder. Em segundo, este afã purista de não se “contaminar” tem como corolário, muitas vezes, o enfraquecimento dos movimentos populares e perda da oportunidade de acesso a recursos importantes para a melhoria da qualidade de vida das populações pobres.

A estratégia que se proporia aqui para o setor habitacional seria diametralmente oposta. Exigir não somente as metas programadas dos programas alternativos, mas pressionar intensamente o Estado para ampliar os investimentos voltados para as classes de mais baixa renda.

A afirmação de “que os programas de autoconstrução promovidos pelo Estado acumulam todos os vícios da autoconstrução espontânea em terrenos invadidos ou loteamentos clandestinos, ao mesmo tempo que não possui nenhuma de suas virtudes” decididamente não se sustenta como regra.⁴⁵ As evidências empíricas vão em direção a uma hipótese inversa que privilegiaria as iniciativas estatais “vis-a-vis” aos loteamentos clandestinos e favelas.⁴⁶

Por outro lado, Pradilla parece convicto de que, com a declaração de apoio do Sr. Mc Namara, então presidente do Banco Mundial, em 1975, ao programa de “lotes urbanizados” como um

44. PRADILLA, E. *ibid.*

45. PRADILLA, E. Notas sobre las políticas de vivienda en los estados latinoamericanos. *Arquitectura Autogobierno*. Revista de material didáctico. México(7) Julio-Agosto. 1977. p. 48.

46. Isto se evidenciou, por exemplo, por ocasião da análise de diversos projetos de lotes urbanizados no Brasil, ver a respeito: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. op. cit. nota 5.

dos principais instrumentos para melhorar as condições habitacionais dos segmentos mais pobres da população, os mais reticentes se convenceriam do reacionarismo da proposta, “não cabendo pois a menor dúvida sobre a importância da crítica das teorias do maior epígono da autoconstrução”.⁴⁷ Em outro trabalho, o mesmo argumento é utilizado: “se há alguma dúvida, bastaria perguntar porque o imperialismo e os governos latino-americanos, inclusive os mais reacionários, adotaram a autoconstrução como solução milagrosa”?⁴⁸

Este também não é um argumento tão convincente como pode parecer à primeira vista, pois é possível colecionar inúmeras citações oficiais de personalidades e governos considerados retrógrados a favor “de uma mais justa distribuição de renda” nos países subdesenvolvidos, “da necessidade imperiosa de terminar com as desigualdades regionais”, etc.

Como se viu anteriormente em sua esmagadora maioria os governos latino-americanos “adotaram os programas de autoconstrução como solução milagrosa” apenas na esfera da retórica, com magros resultados no referente à prática concreta.⁴⁹ Ressalte-se que se a “adoção” de programas e princípios a nível do discurso tivesse um grande impacto prático a América Latina possivelmente seria uma das regiões onde se encontraria os projetos sociais mais avançados e regimes democráticos de maior participação popular.

O próprio Pradilla reconhece a situação “marginal” dos programas de autoconstrução nas agências públicas, que reservam para eles apenas uma ínfima parte de seus recursos.⁵⁰ O Estado têm se mostrado mais sensível às necessidades dos incorporadores e empresas construtoras privadas, bem como dos estratos médios e altos que pressionam no sentido do financiamento de um maior número de unidades habitacionais mais sofisticadas.

Vale lembrar também que, num contexto de pobreza e atraso tecnológico, como é o caso dos países latino-americanos, mesmo supondo a implantação de um governo com grande sensibilidade social — comprometido e legitimado fundamentalmente pelos setores de baixa renda — dificilmente poder-se-ia, a curto e médio prazo, abrir mão de programas habitacionais complementares, baseados na autoconstrução. Uma breve análise de alguns docu-

47. PRADILLA, E. op. cit. nota 40. p. 28.

48. PRADILLA, E. op. cit. nota 10. p. 65

49. No caso brasileiro, por exemplo, o financiamento de lotes urbanizados (PROFILURB), correspondia, até 1980, a 6,8% das unidades do ‘mercado popular’ e a 2,5% do total de unidades financiadas pelo Banco Nacional da Habitação (BNH). Cálculos efetuados a partir de dados fornecidos pelo Departamento de Planejamento e Coordenação (DIPLAN) do BNH, em 1981.

50. Pradilla, op. cit. nota 10, pp. 81. Nota 40, pp. 34.

mentos sobre a experiência habitacional cubana é sem dúvida esclarecedora a este respeito pois, apesar das transformações das relações capitalistas, e da implantação do socialismo, não se pode dispensar na área habitacional do esforço da autoconstrução.

Em 1959, ano do triunfo da revolução, estimava-se um deficit da ordem de um milhão de habitações. Entre 1959 a 1975 foram construídas 324.000 unidades habitacionais, representando uma média anual de 22.000 residências. Para acompanhar apenas o crescimento demográfico seria necessária a edificação de 32.000 residências anuais neste período.⁵¹ A erradicação das favelas (“barrios insalubres”) levada a efeito nos primeiros anos da revolução ocorreu através de um “sistema de esforço próprio e ajuda mútua”, no qual o Estado fornecia apoio técnico e materiais e os favelados entravam com a mão-de-obra.⁵² Isto permitiu também que se resolvesse numa primeira etapa o problema de trabalho para aqueles setores populares.

A escassez de recursos e a necessidade de atender os problemas sociais, inclusive habitacionais por um lado, e, por outro, investir nas esferas produtivas da economia, colocou-se, desde o início, como um dilema a ser enfrentado. Talvez seja esta a razão do desabafo de Fidel frente à questão habitacional:

“Em um país subdesenvolvido as necessidades acumuladas são tão grandes, que se o país se dedica a construir casas, não se desenvolve, e se dedica a desenvolver-se, não pode construir casas”.⁵³

A necessidade de aumentar o número de unidades produzidas pelo sistema tradicional (agência pública), como forma de aliviar mais rapidamente as carências habitacionais, originou nos últimos anos a criação das chamadas micro-brigadas.⁵⁴ De maneira resumida, o esquema funciona da seguinte maneira: 1) os trabalhadores das empresas que desejarem, formam um grupo dedicado a construir habitações para os membros deste centro de trabalho; 2) os trabalhadores que continuam na unidade produtiva se comprometem a um trabalho complementar — que os cubanos denominam

51. Luz Peña Alquimia, «La vivienda en Cuba revolucionaria: sistesis de factores significativos en su evaluación y participación de la comunidad en su solución». Mexico, Centro de Estudios Económicos y Demográficos. 1978, pp. 8. mim.

52. Alquimia, op. cit. nota 51, pp. 11. Pedro Pascal & Ramón Poblete, «Notas para la introducción del referente socialista en la discusión de cuestión urbana e del problema de la vivienda en America Latina». Mexico, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, 1978, pp. 34-35. Alfonso Miari, «La experiencia de la vivienda popular en Cuba». In: Iturriaga, (org.), op. cit. nota 19, p. 86.

53. Alquimia, op. cit. nota 51, pp. 18. Miari, op. cit. nota 52, pp. 91.

54. Miari, *ibid.*, pp. 91-93. Alquimia, *ibid.*, pp. 17-22. Pascal & Poblete, op. cit. nota 52, pp. 23-26.

“mais-trabalho” —, para compensar a falta dos ausentes, que continuam a receber seus salários normais; 3) o Estado fornece material e assistência técnica; 4) uma vez construídas as residências elas são assignadas através de decisão tomada em assembléias gerais das empresas, onde são levados em conta critérios de mérito laboral e de maior ou menor necessidade habitacional; 5) uma vez escolhidos os beneficiados, as residências são entregues em regime de usufruto, em contrapartida a uma mensalidade da ordem de 6% do salário do morador.

Como se pode perceber, ainda que em um contexto distinto do das sociedades de mercado subdesenvolvidas, a autoconstrução, num sistema de mutirão institucional, funciona em Cuba como um elemento fundamental na dinamização das construções habitacionais.

O que se pretendeu com a discussão anterior foi chamar a atenção para o perigo de respostas doutrinárias de caráter geral, e a necessidade de uma análise política de cada conjuntura particular. A autoconstrução é remédio de uso limitado que, se em determinadas circunstâncias, deve ser descartado, em outras pode cumprir papel não desprezível na melhoria das condições habitacionais das classes de baixa renda dos países subdesenvolvidos.

V — Considerações finais

A opção habitacional para a maioria da população pobre dos países latino-americanos, formada por um considerável contingente de desempregados e de trabalhadores eventuais, são os cortiços, favelas e bairros clandestinos, localizados fundamentalmente na periferia das metrópoles e grandes cidades. Nestas circunstâncias, a autoconstrução torna-se a solução possível para amplas camadas populares resolverem seus problemas habitacionais. Devido à escassez de recursos e de tempo disponível as construções populares se prolongam por um largo período de tempo, e se caracterizam pelo tamanho reduzido, baixa qualidade dos materiais empregados, acabamento precário e tendência a deterioração precoce.

Por sua vez, os programas tradicionais de habitação popular oferecidos pelo poder público, somente logram absorver ínfima parte dos setores populares, fundamentalmente aqueles de mais altos rendimentos. Frente a esta situação os organismos internacionais e agências governamentais dos países da América Latina desenvolveram uma série de programas alternativos, baseados na autoconstrução, destinados a população mais carente. Mesmo assim, constatou-se que os setores de menor renda não teriam condições de arcar com os ônus financeiros de alguns destes projetos, apesar de toda a sorte de subsídios indiretos embutidos nos mesmos.

Embora a retórica oficial continue a exaltar as qualidades da autoconstrução como forma de enfrentar os problemas habitacionais das classes de baixa renda, na prática destina-se sempre uma quantia ínfima de recursos para aplicação nos programas chamados alternativos. Pode-se dizer, portanto, que estas iniciativas possuem essencialmente um papel simbólico e ideológico de dar uma “resposta” oficial à questão da habitação popular.

A fim de legitimar estes programas têm-se constantemente mistificado as qualidades da autoconstrução e a participação comunitária como solução dos constrangimentos habitacionais enfrentados por esta população. Começou também a ser utilizada cada vez com maior frequência a idéia dos chamados “padrões apropriados” tanto no referente a moradia stricto sensu como na urbanização de áreas carentes. Isto significa em última instância a tentativa de oficializar um tratamento diferencial e discriminatório em relação às classes de baixa renda, que passam a ser consideradas, inclusive a nível do discurso, como cidadãos de segunda classe, para os quais seria não só permitido, como lícito e desejável a utilização de equipamentos e materiais de baixa qualidade.

Os tipos de programas existentes vão desde lotes de urbanização precária até lotes urbanizados acoplados com financiamento do material de construção, passando pela urbanização e melhoramento de favelas e bairros periféricos. Entre os principais constrangimentos enfrentados pelos programas alternativos pode-se citar a localização na periferia urbana, as dificuldades de acesso a materiais de construção em quantidade suficiente, com um mínimo de qualidade e a preço acessível, a oferta sempre muito abaixo da demanda, e o crescente ônus financeiro à medida em que se oferece melhor urbanização e mais equipamentos e benfeitorias.

Apesar das debilidades de toda ordem e da retórica ideológica que permeiam normalmente estes programas, eles podem ser considerados como um passo a frente em relação às favelas, cortiços e determinados bairros clandestinos.

Uma corrente de intelectuais latino-americanos, entre os quais se destaca Emílio Pradilla, a partir de críticas pertinentes a autores que mistificam e cantam loas à autoconstrução, termina por rejeitar “in toto” qualquer validade aos programas alternativos. Com uma postura essencialmente doutrinária, se termina por negar na prática uma maior importância às lutas específicas e setoriais, ao vincular o enfrentamento de todos os problemas habitacionais, essencialmente a luta sindical (aumento de salários) e políticas de sentido mais amplo (transformação estruturais da sociedade).

Procurou-se contestar esta posição argumentado da necessidade de paralelamente às lutas político-sindicais avançar em conquistas na esfera do consumo. Mostrou-se também que a autoconstrução enquanto política pública é um instrumento limitado, cuja validade ou não exige a análise de uma conjuntura concreta. Lembrou-se, a título de exemplificação, que na sociedade cubana, apesar da implantação, de um sistema socialista, não foi possível descartar programas baseados na autoconstrução seja para erradicar as favelas nos primeiros anos da revolução seja, atualmente, através das micro-brigadas, para buscar amenizar a crise habitacional.