

CAPÍTULO III

MODOS DE PROVISÃO DE HABITAÇÃO

Este capítulo analisa os principais modos de provisão habitacional dos países em desenvolvimento. A análise está dividida em dois blocos, correspondentes aos modos de provisão (1) informais/não-convencionais e (2) formais/convencionais, respectivamente.

Modos de provisão de habitação informais ou não-convencionais

Os modos de provisão de habitação informais ou não-convencionais, em países em desenvolvimento, existem principalmente devido à impossibilidade dos grupos de baixa renda de comprar habitação de alta qualidade, construída e projetada profissionalmente, e produzida por meio do setor formal (Unchs, 1996; Gilbert, 1990; Drakakis-Smith, 1981). Essa situação surgiu em consequência da incapacidade de desenvolvimento do capitalismo periférico de prover empregos, no setor formal, para muitas parcelas da população urbana, por um lado, ou de prover salários adequados para grandes segmentos daqueles que são empregados pelo setor formal, por outro. Resulta desta situação que o modo não-convencional de provisão de habitação tornou-se necessário ao crescimento urbano e ao desenvolvimento desses países, para fornecer habitação para a vasta maioria dos pobres urbanos que não podem obter sua habitação através do setor formal (Ibid.). Conseqüentemente, o Estado é forçado a tolerar e acomodar um certo grau de ilegalidade e irregularidade (Ibid.).

A forma exata desta provisão, entretanto, depende das condições políticas, sociais, econômicas e culturais dos países e das cidades neles relevantes. Nesse sentido, a consolidação do poder do Estado e sua disposição para usar a força visando impedir invasões, amplamente in-

fluenciadas pelos proprietários, podem ser vistas como a razão principal para a predominância do tipo de provisão informal de habitação (Unchs, 1996c; Baross & Van der Linden, 1990; Gilbert, 1990).

As invasões de terra e ocupações ilegais, por exemplo, podem ser mais toleradas em cidades onde há muita terra de propriedade pública ou comunal, ao invés de privada, e também terra periférica com um valor relativamente baixo (Unchs, 1996; Gilbert, 1990). Em Valência e Lima, as invasões aumentaram devido à existência de grande quantidade de terra pública desocupada e de uma atitude tolerante com a apropriação ilegal de terra e com a construção de habitação informal (Habitat, 1996). Na cidade do México, por outro lado, as invasões de terra são muito menos comuns que em outros países da América Latina, devido à resposta áspera do Estado a essas iniciativas. Em consequência disso, os parcelamentos ilegais são hoje o modo de provisão informal dominante na cidade (Gilbert & Ward, 1985).

Discutindo casos diversos na Ásia, África e América Latina, Baross e Van der Linden (1990) apontam também que tanto o grau de penetração das relações de mercado no sistema de provisão informal de habitação, quanto a consolidação do poder do Estado na prevenção de invasão de terras levaram à substituição das invasões por parcelamentos informais como modo dominante de provisão de habitação para famílias de baixa renda, em países em desenvolvimento, durante os anos 80. Essa tendência é confirmada, também, pela UNCHS (1996), que afirma que os governos são geralmente mais preparados para aceitar parcelamentos ilegais, porque eles não ameaçam as classes proprietárias de terras, como o fazem as invasões.

As invasões

Entre 1950 e meados da década de 80, em países em desenvolvimento, as invasões foram o modo mais comum de provisão de habitação, apresentando uma taxa de expansão anual entre 15 e 20% até a metade da década de 70 (Baross & Van der Linden, 1990; Drakakis-Smith, 1981).

A principal característica desses assentamentos é a ocupação ilegal de terras por famílias, com o objetivo de se abrigarem. Ao mesmo tempo, em muitos países em desenvolvimento, a baixa qualidade da maioria das unidades habitacionais e seu caráter improvisado, particularmente nos estágios iniciais da ocupação, também contrariam a legislação local de construção e do uso da terra (Unchs, 1996c; Drakakis-Smith, 1981).

Turner, seguindo o processo de desenvolvimento por ele identificado em invasões realizadas em Lima, verificou que muitos assentamentos desse tipo continuam consolidando e melhorando suas unidades habitacionais, à medida que vão se estabilizando e que a situação econômica

melhora. Processos semelhantes foram identificados em assentamentos em Caracas, São Paulo, La Paz e México (Ramirez et al., 1992; Taschner, 1992; Drakakis-Smith, 1981 apud Ward, 1977).

Deve-se notar que essa tipologia de desenvolvimento não se aplica necessariamente a todas as invasões e a todas as famílias desses assentamentos. Alguns pesquisadores têm apontado, por exemplo, que em muitas invasões precárias, nas cidades mais pobres da Ásia e África, como Calcutá, Karachi, Daka e Kinshasa, os invasores ficam estagnados durante um longo período de recepção, sem potencial para progredir. Em outras palavras, eles não saem do seu estágio inicial de ocupação (Shakur, 1987 apud Gilbert & Guler, 1982). Certamente, até mesmo nos países da América Latina onde parece existir a maior experiência de urbanização de favelas através de consolidação, deve-se distinguir entre os assentamentos dinâmicos em estágio de melhoramento, e os estáticos e estagnados.

As características particulares dos assentamentos dinâmicos parecem ser a invasão pelos ocupantes, a forte coesão do grupo, a emergência de líderes políticos e as Organizações Comunitárias de Base que induzem os investimentos em habitação e influenciam os líderes políticos para ajudarem na efetivação de provisão de serviços e na legalização das invasões (Ibid.). Os assentamentos estáticos, por outro lado, são caracterizados pelos altos aluguéis, pela baixa coesão do grupo e a pouca representação comunitária. O fator determinante, nesta situação, parece ser o percentual dos ocupantes que são proprietários. Isso induz tanto ao investimento pessoal quanto à coesão do grupo (Ibid.).

Uma situação similar é identificada em alguns assentamentos informais em terra alugada em Bangkok (Yap, 1996). Embora esses assentamentos não sejam estritamente invasões, considerando-se que estão em terra alugada, ainda assim possuem algumas características de assentamentos do tipo invasão estagnada, devido à relutância das famílias em consolidar e investir nas suas casas e nos assentamentos, em conseqüência da insegurança da posse e da facilidade de serem expulsos pelos proprietários da terra. Essa expulsão apenas requer um aviso com um mês de antecedência.

As invasões ocorrem por meio de dois métodos: a organização de massa e a ocupação gradual por famílias individuais e por pequenos grupos (Unchs, 1996c; Tashner, 1992; Drakakis-Smith, 1981). Os dois processos têm ocorrido na maioria dos países em desenvolvimento, mas o primeiro tipo tem sido mais comum na América Latina e o segundo tipo na África e Ásia (Drakakis-Smith, 1981). Entretanto, pode-se afirmar que a invasão de terra em larga escala é relativamente rara, e tem geralmente ocorrido em épocas de situação política particular, ou quando o governo foi demasiadamente fraco para forçar a expulsão ou quando necessitou

de apoio político, aceitando assim as invasões. As invasões de terra em larga escala, em Buenos Aires e em Karachi, são exemplos dessa situação. A primeira aconteceu em 1981, coincidindo com a crise no governo militar argentino. A segunda ocorreu em 1979, na época do enforcamento do primeiro ministro paquistanês Zulfiqar Ali Bhutto.

Para evitar a expulsão, os dois tipos de invasão, e particularmente aquelas de maior porte, necessitam de um planejamento cuidadoso, que envolve organizações relativamente complexas (Ibid.; ver também Unchs, 1996c). Sendo assim, não só alguma forma de comitês organizadores é criada para escolher o lugar, o tempo e a dimensão da invasão, como também os que querem participar da invasão são cuidadosamente selecionados antes de se juntarem ao grupo. Ainda, alguma forma de retaguarda implícita ou explícita é assegurada por agentes políticos relevantes, sejam eles nacionais ou locais, para proteger os invasores da represália pós-invasão (Drakakis-Smith, 1981). Na Cidade do México, por exemplo, é essencial que as invasões sejam negociadas previamente com o partido dominante, porque de outra forma elas seriam expulsas impiedosa e rapidamente pelo Estado (Gilbert & Ward, 1985).

A implementação e a construção efetivas dos assentamentos variam muito entre as cidades, dependendo do nível de renda dos invasores e da situação política e socioeconômica geral da cidade em questão. Em certos casos, é possível encontrar a aplicação de métodos muito sofisticados e caros até mesmo no estágio inicial da urbanização da terra. Num assentamento em Lima, por exemplo, um grupo de topógrafos foi contratado pelos favelados para procurar, subdividir, e demarcar a terra. Em meados dos anos 60 esse trabalho custou U\$1.000 (Drakakis-Smith, 1981 apud Turner, 1967). Na maioria dos casos, entretanto, a prioridade dos invasores é construir na terra ocupada tão cedo quanto possível. Por isto ocorrem os parcelamentos precários executados pelos invasores e as estruturas simples, feitas no tempo mais curto possível, visando obter a posse da terra de fato, logo no estágio inicial da ocupação (Ramirez et al., 1992; Drakakis-Smith, 1981). Na maioria dos casos essas unidades são, em seguida, melhoradas pelos proprietários ocupantes, ao longo de um período de muitos anos, dependendo de sua renda e da posição política do país no que diz respeito à aceitação dos assentamentos. Em Banglore, na Índia, por exemplo, o tempo médio para a construção de unidades habitacionais em invasões era de cinco anos, com um mínimo de três e um máximo de oito (Igel & Srinivas, 1996).

Estudos de casos de assentamentos em Ancara e em diversos bairros em Caracas, por outro lado, mostraram que, eventualmente, o padrão de construção de muitas unidades é comparável, na maioria dos aspectos senão em todos, às unidades de habitação convencionais da classe média em termos de serviços internos e materiais de construção (Drakakis-Smith,

1981; Ramirez et al., 1992). Além disso, o estágio inicial, principalmente, envolve o trabalho da própria família e dos amigos na construção (Ibid.). Os estágios posteriores de melhoramento, entretanto, são executados por pessoas contratadas e empreiteiros, em alguns casos até mesmo para construir toda a unidade habitacional, e neles materiais industrialmente produzidos são utilizados (Ibid.; ver também Tipple, 1994).

A organização social das invasões, e o controle daqueles que chegam nos assentamentos já consolidados e nas invasões organizadas se dão por meio dos comitês ou associações de assentamento. Nas invasões individuais e graduais, entretanto, os favelados originais conferem a si mesmos um tipo de instituição responsável pelo registro da terra daqueles que chegam (Taschner, 1992; Drakakis-Smith, 1981). Nos dois casos, entretanto, os residentes com história mais longa no assentamento parecem ter mais influência que os outros (Ibid.).

O apoio das organizações comunitárias, assim como o das ONGs, pode ser crucial para auxiliar os assentamentos em terra invadida na sua consolidação, na condução de negociações com políticos nas agências governamentais, na busca da legalização e da ampliação do oferecimento de serviços (Ibid.; De Sampaio, 1994; Ward & Chant, 1987). No caso de Bombaim, Desai (1996) afirma que as organizações comunitárias são formadas para gerenciar todos os assuntos comuns de assentamentos informais, inclusive para decidir quando há discordância a respeito do uso de recursos (Desai, 1996). O objetivo primordial das organizações, entretanto, é a obtenção de serviços básicos, como água, drenagem, e redes viária e de eletricidade (Ibid.).

Na favela de Wadala, em Bombaim, essas organizações eram substanciais e bem organizadas. Eram administradas por comitês de gerenciamento, com dez a quinze membros eleitos, incluindo um presidente, um vice-presidente, uma secretária e um tesoureiro, dos quais era exigido trabalho em regime de tempo integral pelos líderes da comunidade. Este assentamento teve 42 organizações comunitárias, cobrindo 3.500 famílias (Ibid.). Como resultado disso, as atividades dessas organizações comunitárias tiveram, algumas vezes, que ser coordenadas para ser possível a obtenção de serviços e benefícios para todos (Ibid.). Entretanto, os processos de tomada de decisão, nas favelas de Bombaim, eram inteiramente conduzidos pelos líderes comunitários que invariavelmente tinham maior escolaridade, melhor situação financeira e maior conexão política que os outros moradores das favelas (Ibid.). Não existia, além disso, a facilitação da participação no processo de tomada decisão por parte da maioria dos moradores da favela, mesmo existindo eleição anual para os comitês de gerenciamento (Ibid.).

O papel de apoio das ONGs nas invasões, por outro lado, pode ser

claramente evidenciado no caso das Comunidades Eclesiásticas de Base (CEBs), e da organização privada de advogados e de estudantes de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – Centro Oscar Romero. Essas instituições apoiaram os favelados de São Paulo na luta contra os incorporadores privados, os grileiros, as intimidações e ameaças de expulsão dos agentes públicos dos proprietários de terra (De Sampaio, 1994).

Além do exposto, as ONGs podem dar assistência às invasões, ajudando no desenvolvimento das organizações comunitárias e da mobilização adequada, provendo conhecimento técnico e organizacional para auxiliar na construção de casas pelo processo de auto-ajuda, e, ainda, ampliando o acesso dos invasores ao financiamento de habitação através da criação de cooperativas financeiras, provendo diretamente empréstimos ou atuando como intermediários, como fiadores para a população de baixa renda junto aos bancos comerciais formais (Mitlin & Satterhwaite, 1992; Igel & Srinivas, 1996; Desai, 1996; Unchs, 1996). A Unidade de Habitação e Gerenciamento Local no Chile, por exemplo, além de oferecer um pacote para famílias de baixa renda, que inclui crédito direto e assistência técnica para melhoramento de habitação, também atua como fiadora para empréstimo em bancos comerciais (Mitlin & Satterhwaite, 1992). De forma similar, a Furprovi, na Costa Rica, integra as famílias de baixa renda no sistema financeiro formal de habitação de maneira gradual, colocando-as num programa de crédito separado, com exigências menores, enquanto sua renda e credibilidade aumentam (Unchs, 1996b). Deve-se mencionar, entretanto, que uma faceta da construção parcelada, ou incremental, são os gastos, também, parcelados. Isto resolve o problema da necessidade de empréstimos de valores grandes para a construção da casa, uma vez que o processo de construção ocorre, usualmente, em diversas etapas que são concluídas ao longo de vários anos (Ibid. Ver também Igel & Srinivas, 1996).

Conseqüentemente, o empréstimo efetivo é contraído por qualquer família, em qualquer etapa da construção, em pequenas quantidades, sendo os empréstimos pagos em curto espaço de tempo. Em Banglore, na Índia, por exemplo, os empréstimos informais em favelas eram normalmente pagos em um período de 10 a 24 semanas, e as famílias não aceitavam obrigações financeiras por longos períodos devido à irregularidade e à incerteza de suas rendas (Ibid.). Isto acontece, em parte, porque a vasta maioria dos financiamentos de habitação, em invasões, é de fato provida através de canais informais da própria favela, isto é, da poupança pessoal, da venda da casa ou do barraco anterior, ou de empréstimos da família e dos amigos. Isto é claramente ilustrado pelo estudo de três bairros em Caracas, feito por Ramirez et al. (1992). Na Tailândia, no Sri Lanka e na Índia, a porcentagem do financiamento de provisão informal de habitação feito

por amigos e parentes, em geral, é de 65%, 77% e 79%, respectivamente, além de 19% proveniente de colegas de trabalho, e venda ou hipoteca da propriedade, na Índia e na Tailândia (Okpala, 1992). Os financiamentos feitos por agiotas e casas de penhores representam 9% e 14% em Sri Lanka e Tailândia, respectivamente, enquanto as instituições financeiras formais representam somente 14% em Sri Lanka, 10% na Índia e 0% na Tailândia (Ibid.).

Os parcelamentos informais de terra

Como já foi dito anteriormente, na maioria dos países em desenvolvimento, desde o início da década de 80 que o parcelamento ilegal de terra, por incorporadores privados, vem gradualmente substituindo as invasões como forma dominante de provisão de habitação (Unchs, 1996; Baross & Van der Linden, 1990). A mudança nos assentamentos informais em Nairobi, entre 1969 e meados da década de 90, das áreas nas quais a habitação era primordialmente caracterizada pela autoconstrução, para as áreas nas quais os mecanismos comerciais e de mercado dominam a cena da habitação de baixa renda, seja para aluguel, seja para a ocupação por proprietários, exemplifica esse processo (Amis, 1996). Esse modo de provisão é dominado por incorporadores privados, que trabalham com proprietários de terra privada ou que, até mesmo, parcelam terra pública adequada (Unchs, 1996c; Baross & Van der Linden, 1990). Essa terra é, em seguida, vendida para famílias de baixa e média renda ou mesmo para empreiteiros incipientes, para a construção de habitação (Ibid.). Além disso, em algumas cidades, como Bangkok, há também uma tendência crescente para a provisão de unidades habitacionais completas, em parcelamentos informais, pelos incorporadores mencionados acima (Angel & Pornchockchai, 1990).

Em diferentes cidades de outros países, particularmente do Oeste da África e em Papua, na Nova Guiné, existem também muitos parcelamentos informais em terras comuns, que foram doadas às famílias pelo proprietário original ou por outra pessoa que tem o direito de distribuí-las (Unchs, 1996). Essas doações, entretanto, também envolvem alguma forma de pagamento que tem, gradativamente, se tornado mais semelhante aos preços comerciais da terra. Em Abidjan, Nigéria, por exemplo, uma publicação da UNCHS (Habitat) afirma que o preço dessas doações era originalmente simbólico, equiparando-se ao “preço de um drink. Agora, entretanto, elas envolvem presentes muito mais substanciais que podem ocasionalmente ser iguais ao valor comercial da terra” (Unchs, 1996c).

As verdadeiras características dos parcelamentos informais, sua integração no mercado local de habitação e de terra, e a posição social

dos incorporadores e o tipo de famílias que compram essa terra variam de cidade para cidade. Podem-se, entretanto, identificar algumas características gerais:

1 – Traçado planejado, onde o incorporador contrata um engenheiro ou agrimensor para parcelar a terra em lotes residenciais e, em alguns casos, até mesmo espaço para equipamentos públicos, como parques e escolas, rede de vias, etc. Esses traçados geralmente seguem as normas estabelecidas para parcelamentos de terra formais.

2 – Os padrões de serviço podem variar de inexistentes até o básico. São, entretanto, geralmente prometidos aos ocupantes padrões mais altos em estágios posteriores.

3 – O recebimento de documentos de venda pelos ocupantes que registram a venda, e a confiança na conexão dos incorporadores dão aos ocupantes segurança de posse.

4 – De forma semelhante ao que ocorre nas invasões, há um alto grau de auto-construção no processo de desenvolvimento de habitação nos parcelamentos ilegais. Entretanto, devido à natureza comercial da provisão de terras, no caso dos parcelamentos ilegais o trabalho assalariado e os empreiteiros são usados com mais freqüência e em estágios mais iniciais que nas invasões. Além disso, existe também um grau relativamente alto de construção especulativa por empreiteiros e construtores incipientes, visando o aluguel para as famílias dos ocupantes e outros, desde o início (Ibid.; ver também Amis, 1996).

As famílias beneficiárias desse modo de produção, em geral, tendem a ser originárias dos grupos de renda mais alta, da renda mais baixa e também de famílias de renda média atingidas pela retirada da provisão governamental de habitação direta, e que economizaram para ter acesso à terra para habitação (Amis, 1996; Baross & Van der Linden, 1990; Steinberg, 1990; Angel & Pornchokchai, 1990; Niented & Van der Linden, 1990). Isto é claro no caso do parcelamento informal no Cairo, Bangkok, Karachi e Nairobi (Ibid.). Daí o maior uso do trabalho assalariado, de empreiteiros e de materiais industriais modernos. No caso do Cairo, por exemplo, os ocupantes de parcelamentos informais são geralmente trabalhadores que economizaram trabalhando em países ricos, produtores de petróleo, e as construções são geralmente de dois ou de três andares, ou são blocos de apartamentos de quatro ou de seis andares, que são, também, usados para aluguel (Steinberg, 1990).

As glebas de terra escolhidas para parcelamentos informais são geralmente localizadas na periferia das cidades. A urbanização dessas glebas é geralmente proibida ou sujeita a uma legislação restritiva, devido ao seu valor como terra para agricultura ou às limitações de Planos Diretores (Ibid.). Além disso, geralmente esses parcelamentos adotam índices

e parâmetros urbanísticos inferiores aos oficiais exigidos para tamanhos de lotes, densidade de construção, espaços para equipamentos públicos, grau de provisão de infra-estrutura, etc. (Ibid.). Conseqüentemente, embora o *modus operandi* desses incorporadores seja muito similar ao dos incorporadores legais, eles não buscam a aprovação dos projetos.

A organização social desses assentamentos, embora muito semelhante à das invasões, é de certo modo diferente. Neste caso, o incorporador encarrega-se de todas as negociações com as agências governamentais interessadas em garantir segurança e provisão de serviço, e com os proprietários de terra da vizinhança, para assegurar o direito de construir uma via de acesso ao local (Baross & Van der Linden, 1990; Angel; Pornchokchai, 1990). É certo que, em alguns casos, os incorporadores foram tão efetivos na infiltração e na manipulação das agências oficiais que os funcionários dessas agências se tornaram, de fato, empregados dos incorporadores (Payne, 1988 apud Hassan, 1986). Em Karachi, por exemplo, os funcionários do governo normalmente recebem uma porcentagem de somas acordadas como compensação pela transferência de terra, e até 30% de todos os lotes, sobre os quais eles podem especular (Ibid.). Em Nairobi, por outro lado, descobriu-se que 35% dos administradores locais, responsáveis pela legislação da construção em áreas informais, foram também proprietários nessas áreas, no início da década de 80 (Payne, 1988 apud Amis, 1984). Além disso, em muitos casos os incorporadores têm um envolvimento contínuo nos assuntos dos assentamentos, até mesmo depois que todos os lotes foram vendidos, através da negociação contínua com repartições públicas, buscando a provisão de infra-estrutura e a consolidação geral dos assentamentos (Baross & Van der Linden, 1990; Payne, 1988 apud Hassan, 1988). Os chefes de vilas e líderes tribais podem também desempenhar um papel de assistência no processo de negociação entre o incorporador e outros proprietários de terra da área (Angel & Pornchokchai, 1990). Apesar de tudo isso, as ONGs e as OCBs ainda podem desempenhar papéis similares àqueles das invasões, particularmente em assentamentos onde os incorporadores estão envolvidos apenas no estágio inicial do parcelamento e na venda de terra.

As categorias das fontes de financiamento para construção de casa descritas para as invasões também se aplicam à compra de terra e à construção de casa em parcelamentos informais. A terra, entretanto, é geralmente paga com uma entrada de 20% a 30% e o restante em prestações em dois ou três anos (Ibid.). Além disso, os incorporadores e produtores locais de materiais de construção podem, também, prover assistência técnica e financiamento adicional para os ocupantes, como no caso dos assentamentos em Karachi.

A provisão de unidades completas de habitação em parcelamentos informais de terra

Finalmente, deve-se notar que, em alguns países, há uma tendência da provisão de habitação ocorrer sob a forma de um pacote completo, composto de terra e unidade habitacional, feito por parceladores informais. Em Bangkok, por exemplo, os projetos de casa e terra começaram a ultrapassar os projetos de parcelamentos puros no fim da década de 70 e início da década de 80 (Angel; Pornchokchai, 1990). É certo que, entre 1974 e 1984, a porcentagem de mercado do primeiro aumentou em 124,5%, enquanto do segundo aumentou somente em 26,4% (Ibid.).

A habitação informal de aluguel para baixa renda

Muitos setores de baixa renda e os imigrantes que chegam pela primeira vez nas cidades, entretanto, não demandam efetivamente lotes de parcelamentos informais, nem têm raízes no ambiente urbano, nem as relações sociais necessárias para integrar uma invasão como proprietário-invasor. Conseqüentemente, eles encontram abrigo alugado nas favelas densamente ocupadas das áreas centrais das cidades, nas favelas especializadas em aluguel nas áreas periféricas, ou em invasões e parcelamentos informais (Amis, 1996; Unchs, 1996; Rakodi, 1995; Gilbert, 1990; Roy, 1983; Drakakis-Smith, 1981). Alternativamente, as famílias de baixa renda podem também construir suas próprias unidades em terra alugada (Yap, 1996; Unchs, 1996c; Rakodi, 1995). A proporção de famílias em acomodações alugadas tende a variar entre diferentes países e cidades. Os dados disponíveis, entretanto, sugerem principalmente que a porcentagem de aluguéis, em comparação com as várias formas de ocupação como proprietário, diminui com o desenvolvimento econômico do país e com o aumento da renda das famílias (Unchs, 1996c). Isso é demonstrado pelo fato de que a proporção de inquilinos nos centros urbanos da Índia caiu de 53,7%, em 1961, para 46,6%, em 1981, e 37%, em 1988 (Ibid.).² Reduções semelhantes podem também ser observadas nas cidades colombianas de Cali e Bogotá, nas quais a proporção de inquilinos caiu, respectivamente, de 42% e 50%, em 1973, para 27% e 40%, em 1985 (Ibid.). Além disso, os dados disponíveis também sugerem que, durante a década de 80, a maior quantidade de acomodações de aluguel estava localizada nas cidades da África do Subsaara e do Oeste, com algumas cidades, como Port Harcourt, na Nigéria, e Thika, no Kenya, tendo respectivamente 88% e 91% das suas famílias morando de aluguel (Ibid.). É preciso também enfatizar que, na

2. É preciso mencionar que esses números incluem o setor de aluguel formal privado e público, assim como o setor informal. Como a UNCHS reconheceu, entretanto, é seguro assumir que a vasta maioria destes inquilinos são acomodados através do mercado informal de aluguel (UNCHS, 1996c); (Rakodi, 1995).

maioria das cidades dos países em desenvolvimento, as acomodações comerciais de aluguel, nas áreas de baixa renda, são oferecidas ainda em pequena escala e em muitos casos por senhorios que são proprietários-invasores (Rakodi, 1995; Kumar, 1996).

Alguns autores se dizem mais pessimistas com relação à situação dos inquilinos que com a dos invasores, de acordo com o que foi anteriormente exposto (Drakakis-Smith, 1981). Como já foi enfatizado para o caso das invasões, em assentamentos dinâmicos em processo de melhoramento, o domínio do invasor parece ser o fator principal que induz à união do grupo e ao investimento na melhoria das unidades habitacionais, em oposição às acomodações alugadas, que tendem a ter efeitos opostos. Além disso, as relações senhorio-inquilino, em áreas de baixa renda, têm também sido apontadas como duramente exploradoras, com garantia mínima de propriedade, condições de vida ruins e, relativamente, os valores dos aluguéis altos para os inquilinos (Amis, 1996; Kumar, 1996; Rakodi, 1995). Novas evidências fornecidas por Amis (1996) a respeito de acomodações de aluguel para baixa renda, em assentamentos informais de Nairobi, entretanto, sugerem que o nível de exploração dos inquilinos por parte dos senhorios, em termos de aluguéis altos, depende do nível de desenvolvimento da habitação informal comercial e da produção de habitação para aluguel. Sendo assim, nos assentamentos informais de Nairobi o valor real do aluguel diminuiu, em conseqüência da diminuição do valor real do salário e da estabilidade de crescimento da população entre 1970 e 1992 (Ibid.). Amis argumenta que isso se deveu muito ao aumento significativo da provisão de habitação para aluguel em assentamentos informais, causado pelo efetivo reconhecimento desses assentamentos por parte do governo, e da tolerância do setor da habitação comercial informal. Essa situação levou a uma taxa de crescimento composta anual de 12% em Kibera, o maior assentamento informal de Nairobi (Ibid.). A isto deve-se adicionar a impossibilidade dos senhorios de cobrar aluguéis mais altos, dada a pobreza despojada dos inquilinos (Ibid.). Ao mesmo tempo, Amis menciona que, no Zimbabue, o governo, de forma bem sucedida, inibiu o crescimento dos assentamentos informais em Harare e Gweru, mas o custo dessa ação foi a elevação dos aluguéis e a superpopulação nas habitações de aluguel para baixa renda (Ibid.). Além disso, como mencionam diversos autores, em muitos casos a acomodação alugada é também a única opção ou a opção preferida de habitação para muitas famílias de baixa renda, devido às suas características particulares: à vantagem que ela oferece em termos de localização, ao custo relativamente baixo e sua flexibilidade, a despeito de qualquer defeito que elas possam ter (Unchs, 1996c; Rakodi, 1995).

As condições físicas dessa forma de habitação dependem do tipo

de abrigo de aluguel. As condições das invasões e dos parcelamentos informais já foram descritas. De maneira geral, o estoque de habitação de aluguel dessas áreas tende a ser de baixa qualidade (Ramis, 1996). As acomodações de aluguel em favelas nas áreas centrais das cidades, por outro lado, costumam ser grandes edifícios ou blocos de apartamentos que foram anteriormente ocupados pelos grupos de alta e média renda, mas que estão agora em estado de degradação e sem manutenção devido à negligência dos novos senhorios (Unchs, 1996c; Rakodi, 1995; Drakakis-Smith, 1981). Nesses casos, embora os edifícios não sejam efetivamente ilegais no que diz respeito à propriedade da terra e à construção, a acomodação oferecida é, em geral, densamente ocupada, sem higiene e em estado de destruição. As casas ou apartamentos são divididos em cubículos ou quartos, e as zonas de serviço, para higiene e cozinhar, são em geral comunais, mínimas ou mesmo inexistentes (Ibid.).

O que se denomina áreas de aluguel especiais, por outro lado, são as áreas resultantes de um processo no qual os senhorios principais e secundários urbanizam sua terra, de modo particular, com vistas a alugá-la para migrantes de baixa renda. Os melhores exemplos desse tipo de provisão de habitação são, provavelmente, as favelas de Calcutá (Unchs, 1996; Roy, 1983). Esse tipo de assentamento cresceu perto de áreas industriais, na periferia da cidade e na área das docas, em terra alugada pelos senhorios feudais para intermediários. Esses, por sua vez, construíram barracos para alugar para migrantes (Ibid.). As condições físicas desses barracos são muito ruins: feitos de bambu, terra, ou placas de ferro corrugadas, cada barraco tem oito cubículos que são alugados para famílias (Roy, 1983). A população dessas favelas varia de 100 a 20.000 pessoas (Ibid.). Outro exemplo desse tipo de acomodação para aluguel pode ser encontrado nos edifícios construídos originalmente como albergues ou dormitórios para trabalhadores industriais e empregados domésticos, tais como as "mesones" em San Salvador, que abrigavam 22% da população da cidade em 1986 e eram, na sua maioria, de propriedade de famílias ricas (Rakodi, 1995). Esse tipo de habitação pode ser encontrado tanto nas áreas centrais quanto nas áreas periféricas das cidades (Ibid.).

A habitação autoconstruída em terra alugada

Além do exposto, em alguns casos, as famílias de baixa renda também constroem suas próprias unidades em terra alugada (Yap, 1996; Unchs, 1996c; Rakodi, 1995). Essa forma de assentamento informal existe em algumas áreas de Bangkok (Ibid.). Embora, nesse caso, as famílias tenham mais controle sobre suas unidades habitacionais, que se devem aos seus próprios esforços, elas estão ainda sujeitas à falta de segurança

de posse sobre a terra, à falta de desejo de investir na sua própria unidade habitacional e de consolidar seus assentamentos (Ibid.). Outros exemplos de habitação autoconstruída em terra alugada são encontrados em Papua na Nova Guiné, Fez em Marrocos, Calcutá na Índia, Mombassa no Quênia, e Abidjan na Costa do Marfim (Unchs, 1996c; Rakodi, 1995).

Modos de provisão de habitação convencionais ou formais

O modo de provisão de habitação convencional ou formal fornece, principalmente, unidades para os grupos de renda mais alta da população urbana, em países em desenvolvimento. Isso acontece sobretudo através do mercado privado. Além disso o Estado, direta ou indiretamente, por meio desse modo também provê unidades habitacionais para alguns setores dos grupos de baixa renda e empregados essenciais. A isso deve-se acrescentar a provisão de habitação por meio das cooperativas formadas por intermédio de canais governamentais ou independentemente. Como foi mencionado anteriormente, esse modo utiliza, principalmente, os canais oficiais para ter acesso à terra, ao financiamento e aos materiais de construção. Além disso, as unidades são construídas de acordo com as normas de construção oficiais e, na sua grande maioria, utilizam materiais industrializados e técnicas de construção semi-industriais e industriais.

A provisão governamental de habitação

Os governos envolvem-se com a provisão de habitação, para fortalecer o aparelho de Estado por meio da construção de unidades habitacionais para os empregados essenciais, tais como os tecnocratas, os gerentes do segundo escalão e pessoal de segurança e militar, ou para os grupos de baixa renda. Isso pode ser feito diretamente, por meio de novos programas de construção de unidades habitacionais completas, ou, indiretamente, por meio de programas de auxílio à auto-ajuda e melhoria de assentamentos. Esses tipos de provisão serão discutidos a seguir.

A provisão de habitação governamental direta

Além de construir casas para seus funcionários, muitos governos tentaram resolver a carência de habitação para a população de baixa renda iniciando, dos anos 50 aos 70, programas de construção de casa em massa para reassentar a população favelada (Unchs, 1996b e c; Okpala,

1992; Drakakis-Smith, 1981). Alguns autores argumentaram que as principais razões por detrás da decisão de implementar esses programas foram: (1) a pacificação da população de baixa renda, como motivo político; (2) a construção da nação e (3) o desejo do reconhecimento de que alguma providência estava sendo tomada (Drakakis-Smith, 1981).

Esses programas são, em geral, financiados diretamente pelo governo central ou por instituições financeiras paraestatais (Unchs, 1996b e c). Na maioria das situações, no que diz respeito à adequação das necessidades da população de baixa renda e às características físicas desses programas, houve pouco planejamento (Drakakis-Smith, 1981). A arquitetura, as dimensões e a tecnologia de construção adotadas por esses programas foram, na maioria dos casos, influenciadas pelos interesses de empreiteiros privados, que estavam envolvidos na construção efetiva desses projetos (Ibid.). Essa situação teve como resultado muitos projetos inadequados às condições dos grupos de baixa renda. Além disso, esses blocos eram, em muitos casos, muito pequenos e bastante inadequados para famílias maiores, e/ou tinham áreas de serviço muito rudimentares, com cozinhas, banheiros e lavanderias comunais (Ibid.; ver também Yap, 1996). Adicione-se a isto o fato de que a necessidade de reduzir custos resultou na execução de muitos projetos em terra barata, na periferia das cidades, portanto com acesso ruim aos empregos, e também na eliminação de elementos da construção, resultando num decréscimo significativo na qualidade geral das obras (Okpala, 1992; Ogunshakin & Olayiwola, 1992).

A tecnologia adotada, em muitos casos, era baseada em sistemas de construção industrializados. Esperava-se que a racionalidade da produção fabril e industrial levasse à produção de habitação mais eficiente, com custos mais baixos (Okpala, 1992). Na realidade, entretanto, fatores como os custos dos grandes investimentos iniciais, a carência de mão de obra treinada, os materiais e a moeda estrangeira necessários para o funcionamento eficiente das fábricas, requeridos pelos processos de pré-fabricação, e os custos de importação ocasionaram custos muito maiores que os envolvidos nas técnicas alternativas (Ibid.). Um estudo de três sistemas de construção no Egito – a construção tradicional autoportante, a estrutura de concreto armado e vedação de tijolos, e a construção avançada de grandes painéis pré-fabricados – mostrou, por exemplo, que os sistemas totalmente industrializados e semi-industrializados são, respectivamente, 30% e 10% mais caros que os tradicionais (Ibid.). Isso se refere somente aos custos da construção, e não inclui o custo do capital inicial externo requerido para montar o sistema industrial.

Dentre esses, um dos casos mais famosos ocorreu em Caracas, quando 85 superblocos foram construídos, entre 1954 e 1958, durante um programa de impacto. Os moradores de invasão foram transferidos para esses blocos, sem qualquer preparação. A discrepância entre as

necessidades dos residentes e a provisão de habitação, e a inadequação geral dos equipamentos sociais da área, particularmente os relacionados à educação, desencadearam problemas sociais substanciais na região do programa (Drakakis-Smith, 1981). Em consequência dessa inadequação entre os blocos de apartamentos construídos pelo governo e as suas necessidades, os residentes executaram, em alguns casos, mudanças significativas nos edifícios originais que, mesmo sendo ilegais, eram engenhosas. Um exemplo dessas mudanças são as extensões ilegais dos blocos de apartamento construídos pelo governo em Helwan, Egito (Tipple & Wilkinson, 1992). Essas extensões normalmente envolvem a construção de estrutura com pilares de concreto armado, com altura equivalente a cinco pavimentos, e/ou de tijolo, acrescentando qualquer um dos lados dos blocos, criando assim um quarto a mais em cada apartamento (Ibid.).

Já a Nigéria ocupou-se da produção em massa de habitação em 1971. O objetivo original de construir 54.000 unidades em dois anos foi, em 1976, ampliado para a construção de 202.000 unidades por ano (Ogunshakin & Olayiwola, 1992). Na realidade, entretanto, os programas falharam completamente. Somente 19% a 20% do objetivo foram alcançados, e um enorme conluio entre empreiteiros e funcionários ocasionou o desperdício de recursos alocados para os projetos (Ibid.). Além disso, em muitos casos as unidades foram entregues inacabadas, sem janelas, portas ou revestimento de piso. A qualidade geral do serviço é muito baixa, e os conjuntos estão localizados em áreas periféricas com problemas de acesso e segurança (Ibid.). Pior ainda: a corrupção, as pressões políticas e as indecisões oficiais são responsáveis por milhares de apartamentos que estão há mais de cinco anos para serem distribuídos. De qualquer forma, o custo das unidades e o favoritismo na distribuição fazem com que, praticamente, nenhuma pessoa de baixa renda possa comprar ou sequer, possa ter a esperança de adquirir essas unidades.

Infelizmente, o caso do programa de habitação da Nigéria não é o único dos países em desenvolvimento. Embora o sucesso desses programas varie de país para país, pode-se afirmar que, com exceção de um número relativamente pequeno de nações, tais como Cingapura e Hong Kong, onde, respectivamente, 85% e 45% da população é abrigada através da provisão governamental de habitação, e de alguns países socialistas, tais como a China, os programas de habitação pública direta nos países em desenvolvimento tem sido um completo fracasso. A habitação pública direta contribui com apenas 10% do estoque total de habitação como um todo (Unchs, 1996^a, b, c; World Bank, 1993; Okpala, 1992; Tan & Sock-Yong, 1991). Esse fracasso ocorre praticamente em todos os aspectos de provisão de habitação, incluindo a inadequação do projeto às condições geográficas e culturais, sua má localização, a construção de baixa qualidade, a

inabilidade para o cumprimento de metas, e os altos custos (Ibid.). Uma combinação desses fatores tornou esse tipo de habitação inacessível aos grupos de baixa renda, ou capturou-os na armadilha da habitação inadequada (Ibid.).

Além disso, essas unidades podem somente ser distribuídas às famílias de baixa renda com subsídios muito altos (Ibid.). Em Bangkok, por exemplo, o aluguel de apartamentos de habitação pública é fixado em 300 Bath por mês, para que famílias de baixa renda possam pagá-lo. O aluguel econômico mínimo efetivo para essas unidades, entretanto, é estimado em 1000 Bath por mês (Yap, 1996). Além disso, na grande maioria dos casos, a produção total de habitação por meio da provisão governamental direta causou um impacto muito pequeno na provisão total de habitação, perfazendo um total aproximado de 10% da produção anual de habitação (Okpala, 1992).

A provisão de habitação governamental indireta

Perante a carência habitacional crescente, a inabilidade de causar um impacto por meio da provisão direta de habitação, em face da influência das agências de cooperação internacional, como o World Bank, muitos governos de países em desenvolvimento adotaram estratégias de provisão indireta de habitação para as populações urbanas de baixa renda, mediante o apoio aos programas de auto-ajuda como o lote urbanizado e o melhoramento de favelas, durante os anos 70 e 80 (Burgess, 1992; Drakakis-Smith, 1981).

O lote urbanizado

O princípio lógico mais importante desse modo de provisão de habitação é a tentativa de repetir o sucesso da construção da casa pelas famílias de baixa renda das cidades, com o apoio de projetos governamentais de lote urbanizado. Isso seria conseguido mediante a provisão de terra parcelada e com infra-estrutura para famílias que construiriam, elas próprias, suas unidades habitacionais, no seu próprio ritmo. Uma versão alternativa desses programas é a provisão de embriões de unidades, isto é, o fornecimento de uma unidade mínima, suficiente apenas para abrigar, que pode ser ocupada em pouco tempo pela família, e ampliada quando o ocupante tiver dinheiro ou tempo. Uma hipótese importante desses projetos é que uma porcentagem significativa do trabalho seria feita pelos ocupantes, na forma de auto-ajuda, o que reduziria o custo da construção (Tipple, 1994). Mas ocorre que em Matero, em Lusaka, por exemplo, 92% das famílias envolvidas nos projetos de lotes urbanizados contrataram trabalho (Ibid.).

Os principais atores envolvidos nos projetos de lotes urbanizados são as agências e os consultores internacionais, as organizações de planejamento locais e seus funcionários, as companhias de construção locais que executam o trabalho efetivo de preparação da terra, e as famílias (Ibid.; ver ainda Soliman, 1986). Obviamente, se o projeto é financiado apenas pelo governo local ou central, as agências e os consultores internacionais podem não fazer parte desse conjunto de atores. Os procedimentos de implementação desses projetos abrangem um grande número de negociações, que envolvem pelo menos alguns desses atores, tanto internacional, quanto nacional e localmente (Soliman, 1986). Além dos atores principais, os proprietários das terras escolhidas para os projetos, os construtores locais e os financiadores oficiais e não-oficiais podem também estar envolvidos no processo de implementação de projeto e de construção das edificações. Como já deve ter ficado claro, a maioria dos projetos é financiada por agências internacionais. Os governos nacionais, entretanto, podem também financiar projetos por sua conta própria. No Irã, por exemplo, depois da revolução de 1979, os programas de lote urbanizado em terra expropriada tornaram-se o principal esteio da política Iraniana de habitação, para todos os grupos de renda em todas áreas urbanas (Moatazed-Keivani, 1993).

Vinte e cinco anos após sua implementação, os projetos governamentais de lote urbanizado tampouco cumpriram sua promessa original. As falhas dos projetos de lote urbanizado e das políticas de auto-ajuda em geral podem ser resumidas nos seis itens que se seguem.

Inicialmente, os níveis de produção têm sido muito baixos em comparação com a carência habitacional. Entre 1972 e 1981, por exemplo, 9 milhões de pessoas em países em desenvolvimento foram atingidas pelos projetos de lote urbanizado ou de melhoramento de favela, ao mesmo tempo que uma taxa de produção anual de 8,7 milhões de habitações era necessária para solucionar a carência habitacional da população de baixa renda (Burgess, 1992).

Em segundo lugar, a organização desses projetos demanda a criação de diferentes escritórios e agências para sua supervisão, e envolve negociações entre muitos grupos, até mesmo previamente à implementação. Tudo isso requer pessoal, atrai custos adicionais e consome tempo. Com certeza, muitos projetos de lote urbanizado duram de oito a dez anos, desde o início até o fim (Soliman, 1986). Problemas semelhantes relacionados com a aquisição de terra foram identificados como as razões principais para a falência de programas de lote urbanizado em Bangkok (Yap, 1996). Além disso, esses projetos envolvem cobrança mensal, com pagamentos de entrada e diferentes taxas para inscrição, licenciamento da construção, etc. Esses e outros custos burocráticos dos projetos, que

podem equivaler a até 50% do orçamento total, são de tal monta que tornam os lotes urbanizados inacessíveis a muitas famílias de baixa renda. Conseqüentemente, muitas dessas famílias são excluídas no estágio de seleção ou vendem seus lotes para grupos de renda média (Burgess, 1992; Soliman, 1986).

Em terceiro lugar, a má localização de muitos projetos implantados, em geral em terra barata periférica, somada aos meios de transporte inadequados, provocam problemas de acesso dos assentados aos locais de trabalho nas cidades (Soliman, 1986).

Em quarto lugar, os residentes não recebem apoio técnico e financeiro adequado para melhorar as condições de sua habitação (Ibid.).

Em quinto lugar, o envolvimento do governo nesses projetos pode com freqüência levar à especulação e ao aumento do preço da terra urbana ao redor do sítio, considerando-se que a implantação do projeto será julgada como o reconhecimento gradual do governo da necessidade de urbanizar a área como um todo (Ibid.).

Finalmente, tem-se argumentado também que, devido à introdução de residentes de diferentes raízes, por meio de leilão, a homogeneidade e o espírito cooperativo das favelas espontâneas são destruídos (Soliman, 1986). Conseqüentemente, seria impossível recriar o processo que em muitas favelas eventualmente resultou em habitação acessível e de boa qualidade (Ibid.). Além disso, outros autores têm também afirmado que as principais vantagens dos processos de habitação informal derivam precisamente da sua natureza informal, de serem capazes de livrar-se de muitos custos inerentes aos processos formais, tais como as licenças de construção, a adoção da legislação, as taxas, etc. (Burgess, 1985; Jones & Ward, 1994). Sendo assim, qualquer tentativa de ganhar benefícios por meio da iniciação dos processos de uma maneira formal levará inerentemente à falência (Ibid.).

A urbanização de favelas

A urbanização das favelas, por si só, não aumenta o estoque de habitação, mas, como se pode inferir pelo próprio nome do processo, ela resulta em padrões de habitação de melhor qualidade nos assentamentos informais existentes. Nesse processo, entretanto, algumas unidades habitacionais existentes em assentamentos podem ser destruídas, e, sendo assim, ele pode gerar a necessidade de implementação de outros projetos, como o do lote urbanizado, para reassentar as famílias desalojadas.

Da mesma forma que os programas de lote urbanizado, em geral os programas de urbanização de favelas são baseados em projetos específicos. Em alguns casos, entretanto, como o do programa de urbanização de Karachi e Kampung, na Indonésia, esses programas podem constituir uma

parte primordial do processo de planejamento físico geral de áreas urbanas do país, atingindo todos os assentamentos informais (Saleem, 1983). Assim como no lote urbanizado, os projetos são geralmente financiados e organizados internacionalmente. No entanto, há casos em que os governos nacionais também executam projetos independentes, como o caso do programa de urbanização de Karachi (Burgess, 1992; Saleem, 1983; Soliman, 1986). Os principais atores envolvidos nesses processos são, dessa forma, semelhantes aos dos programas de lote urbanizado. De forma similar, esses projetos podem compartilhar alguns dos problemas dos programas de lote urbanizado, tais como a complexidade das organizações e os atrasos na finalização do projeto. Além disso, esses projetos podem sofrer ainda mais atrasos devido à relutância dos proprietários originais em permitir a urbanização de favelas localizadas nas suas terras, alugadas legalmente ou invadidas (Yap, 1996).

Os objetivos básicos desses projetos são:

a) A regularização e a provisão de segurança de posse por meio de aluguel oficial da terra aos ocupantes. Isto pode também envolver negociação com o proprietário original, para que seja feito um pagamento nominal da terra;

b) A provisão de serviços, buscando a provisão imediata dos serviços básicos, como a rede viária e a de distribuição de água, e a designação de espaço para mais infra-estrutura e equipamentos públicos.

A recuperação do custo do projeto ocorre por meio dos pagamentos das famílias, com base na dimensão e no tipo de uso da terra ocupada (Saleem, 1983).

Além dos problemas de implementação, outro problema importante é o fato de os programas de urbanização trabalharem principalmente para beneficiar só os proprietários e não os inquilinos. Isto deve-se ao fato de que esses programas sempre geram um aumento muito grande dos preços das casas, em virtude da regularização e da provisão de infra-estrutura e, conseqüentemente, geram também maior viabilidade comercial (Payne, 1988 apud Varley, 1987). Em Karachi, por exemplo, entre 1977 e 1979 um aumento de preço de 39,8% foi registrado nos preços médios da casa. Isto contrapõe-se a uma inflação genérica oficial, para o setor de habitação, de 11,9% no mesmo período (Saleem, 1983). Esses preços inevitavelmente geram aluguéis mais altos, que podem expulsar muitos inquilinos de baixa renda de suas moradias.

A provisão de habitação cooperativada

As Cooperativas Habitacionais podem ser formadas por diferentes meios, dependendo da organização socioeconômica do país. No Zimbábue e Irã, por exemplo, as cooperativas habitacionais são muito estimu-

ladas pelo governo por meio do trabalho e de agentes relacionados ao local de trabalho (Vakil, 1996; Moatazed-Keivani, 1993). Respondendo a esse estímulo, muitas cooperativas habitacionais foram criadas por meio de fábricas, escritórios, ministérios, etc., ou por meio de associações profissionais e organizações de comércio, tais como as associações de professores ou grêmios de motoristas de táxi, alfaiates, sapateiros, etc. (Ibid.). No Zimbabue, e em diversos outros países como o México, as organizações e os movimentos sociais e de vizinhanças, ocasionalmente em conjunção com partidos políticos, também desempenham um papel importante na formação de cooperativas habitacionais. É o caso da Kugarika Kusshinga em Harare, que foi iniciada por um funcionário do partido político local, Zanu, numa área de alta densidade populacional da cidade, a princípio declarada município africano. É também o caso da UCISV – Libertad (União de Assentados, Inquilinos e Sem-Casa-Liberdade), na cidade do México. Sendo assim, as cooperativas habitacionais podem também ser identificadas como uma forma de Organização de Comunidades de Base, com uma organização geralmente mais ampla e mais formal que as OCBs, descritas anteriormente dentre os modos informais de provisão de habitação. Isto resulta na maior aceitação imediata deste tipo de OCB por governos locais e centrais, e na sua operação através de canais formais, e regras e leis de provisão de habitação, principalmente.

Esse sistema permite que grupos de pessoas organizem-se e juntem seus recursos e esforços por meio de uma instituição formal que pode negociar, em seguida, em nome dos seus membros, a aquisição de terras do governo ou do mercado privado, candidatando-se a receber crédito ou empréstimo sob a forma de hipoteca do governo e proveniente de instituições do setor formal, a receber materiais de construção, e a contratar empreiteiros para construir as unidades habitacionais (Vakil, 1996; Okpala, 1992). Os membros dessas instituições geralmente contribuem com determinada proporção para o fundo de construção da casa da cooperativa, buscando suplementar o financiamento ou a construção dos programas ou projetos dos grupos (Ibid.). Em algumas situações, eles podem também contribuir com seu próprio trabalho, visando reduzir o custo da construção.

No caso de um projeto de habitação cooperativado na Cidade do México, os membros da cooperativa trabalharam muito para o empreiteiro na construção do projeto de habitação, tanto utilizando o sistema de auto-ajuda como também na administração. Isto resultou numa economia de cerca de 10% do custo total estimado (Meffert, 1992). De forma similar, embora muitas cooperativas no Zimbabue utilizem empreiteiros, contratem trabalho para atender as exigências das normas de construção e para maior conveniência, em termos de equilíbrio do seu

próprio trabalho e do trabalho de construção da casa, os cooperativados também trabalham, sob a forma de auto-ajuda, buscando reduzir os custos (Vakil, 1996). Além disso, no caso da Cooperativa de Cotton Printers em Harare, a organização da cooperativa tem, até mesmo, manufaturado alguns componentes da construção, como caixilhos de portas e janelas, e tijolos e partes de concreto moldado, visando reduzir custos (Ibid.). Quando utiliza canais formais e empreiteiros contratados, a tecnologia de produção adotada por essas cooperativas é geralmente semi-industrial e convencional, usando materiais modernos produzidos de maneira fabril. Cooperativas mais ricas, entretanto, podem até mesmo usar sistemas de construção totalmente industrializados (Okpala, 1992). Além disso, este tipo de habitação é produzido de acordo com as normas de construção oficial e a legislação de uso do solo.

O nível de envolvimento e o controle dos membros nas atividades e decisões da cooperativa, incluindo o projeto e a construção dos projetos habitacionais, variam de acordo com as diferentes condições socioeconômicas. Tanto no caso da UCISV – Libertad no México, quanto das cooperativas no Zimbábue, há um elevado grau de envolvimento dos seus membros em todas as tomadas de decisão da cooperativa e em seus projetos (Vakil, 1996; Meffert, 1992). Já as cooperativas de comércio e de profissionais, no Irã, oferecem espaço muito restrito para o envolvimento dos seus membros, e as decisões são concentradas nas mãos dos comitês de gerenciamento.

Na maioria dos países em desenvolvimento, entretanto, o impacto do sistema de cooperativa na provisão geral de habitação tem sido muito limitado (Okpala, 1992). Mesmo assim, em poucos países como a Índia, Turquia e Irã, a porcentagem desse sistema na provisão geral de habitação é substancial. Em 1984, dezoito sociedades cooperativas “Apex” na Índia abrigavam 34 mil cooperativas habitacionais, e até 1982 tinham provido empréstimo para a conclusão de 480 mil residências (Ibid.). Na Turquia, por outro lado, durante o período de 1978 a 1980, a contribuição das cooperativas habitacionais para o total da produção de habitação foi de mais de 13% (Ibid.). No Irã, no ano de 1985, as cooperativas de habitação foram responsáveis por cerca de 6% do total do investimento em habitação (Moatazed-Keivani, 1993).

O setor privado de provisão de habitação

Até o presente, nos países em desenvolvimento a provisão de habitação pelo setor formal privado, de uma forma geral, tem-se voltado para os grupos de renda média e alta da população urbana (World Bank, 1993; Baken & Van der Linden, 1993; Duran-Lasserve, 1987; Drakakis-Smith, 1981). A

contribuição desse sistema para a provisão geral de habitação, nos países em desenvolvimento, varia de cerca de 20% nos países menos desenvolvidos, até cerca de 60% nos países mais desenvolvidos e de renda mais alta (Okpala, 1992; Drakakis-Smith, 1981).

A provisão de habitação por meio do setor formal privado pode assumir diversas formas, que variam da construção da casa individual, iniciada e financiada pelo próprio proprietário ocupante, e construída por um empreiteiro pequeno, até os empreendimentos residenciais especulativos de larga escala (Drakakis-Smith, 1981). Os fatores determinantes, nesse aspecto, são o nível de desenvolvimento do mercado privado de habitação e a presença de incorporadores de habitação comercial, cuja função é a iniciação e especulação de empreendimentos de habitação (Ibid.). Conseqüentemente, quanto maior a presença de empreendedores em habitação, maior o percentual de construção especulativa em larga escala. A presença de empreendedores também estimula os esquemas de "joint ventures" ativos por parte do governo e dos empreendedores, visando a expansão da provisão de habitação de baixo custo no país (Ibid.).

O empreendimento de habitação privado formal feito pelo proprietário ocupante

Dado o baixo nível de desenvolvimento do mercado de habitação dos países em desenvolvimento, pode-se afirmar que a forma mais comum de provisão de habitação, por meio do setor privado, é a iniciada por um proprietário individual ocupante, e projetada e construída por arquitetos e construtores contratados. Nas áreas urbanas do Irã, por exemplo, de 1976 a 1986, a porcentagem de casas construídas para consumo pessoal variou de 76% a 92% da produção anual total (Moatazed-Keivani, 1993). Mesmo integrando o setor formal de provisão, uma parte significativa do financiamento da produção dessas unidades originou-se de meios pessoais de poupança, da venda de jóias e de outros itens valiosos, e dos empréstimos familiares e dos amigos (Ibid.). O financiamento formal de habitação por meio do sistema bancário foi, em geral, responsável por cerca de um terço do custo efetivo da construção dessas unidades, no fim da década de 80 (Ibid.). Dado o subdesenvolvimento geral das instituições financiadoras e dos mercados, nos países em desenvolvimento, é razoável admitir que essa situação também se aplique à maioria dos outros países do mundo em desenvolvimento.

A provisão de habitação especulativa pelo setor privado, por outro lado, pode ocorrer em larga escala. Isto requer o envolvimento de bancos formais para a provisão de crédito, e esta provisão é geralmente voltada para grupos de alta renda da população, nos quais a demanda efetiva é

garantida (Baken & Van der Linden, 1993).

O empreendimento habitacional comercial formal

Em Bangkok, na Tailândia, entretanto, uma combinação de alto crescimento econômico e aumento dos salários reais, de demanda efetiva entre todos os setores da população, de políticas de apoio do governo sob a forma de incentivos fiscais e distribuição de crédito, e amplo fornecimento de hipotecas pelos bancos comerciais, assim como pelo Banco Governamental, para a Habitação, criou uma situação em que a porcentagem de habitações construídas por incorporadores aumentou de 26% de todas as unidades de habitação, em 1974, para 50% em 1993 (Yap, 1996; Dowall, 1992). A porcentagem de unidades produzidas individualmente, por outro lado, reduziu de 45% para 35% durante o mesmo período (Yap, 1996). Ao mesmo tempo, progressivamente os incorporadores privados voltaram-se para os grupos da classe média baixa, utilizando-se de pequenos apartamentos de condomínios com área variando de 21m² a 35m², que consistiam de um cômodo grande de múltiplas funções, um banheiro/sanitário e um balcão (Ibid.). A porcentagem dessas unidades nas atividades de habitação aumentou de 3%, em 1974, para 34%, em 1993 (Ibid.). Além disso, a possibilidade de a população ter acesso financeiro às unidades habitacionais mais baratas, produzidas por incorporadores privados, aumentou de 15% da população, em 1980, para 55%, em 1988, e de 70% para 80%, em 1994 (Ibid.). Ao mesmo tempo deve-se afirmar que uma porcentagem relativamente grande dessas unidades foi ocupada pelos grupos de renda mais alta da classe média, como forma de investimento. Isto pode ser demonstrado pelo fato de que, em 1995, 35% de mais de 300 mil dessas unidades construídas na área de Bangkok permaneceram vazias, mesmo tendo sido vendidas (Ibid.). Além disso, Baken e Van der Linden (1993) apontaram que o pequeno tamanho desses condomínios tornou-os inadequados para as famílias de renda mais alta e em consolidação, particularmente porque eles são também demasiadamente pequenos para as atividades econômicas domésticas. Ao mesmo tempo, os altos preços da terra geraram uma expulsão maciça de moradores de favelas, e reduziram a oportunidade do aluguel de terra ou de casa em áreas de favela (Ibid.). Conseqüentemente, o efeito da atividade intensa do setor privado formal na produção de habitação, em Bangkok, é visto como algo que está levando à redução do acesso dos grupos de renda mais baixa à habitação, até mesmo em áreas de favela. Ao mesmo tempo, tem um impacto mínimo na situação da habitação de baixa renda em geral, apesar da acessibilidade financeira dos pequenos condomínios mencionados acima (Ibid.).

Joint Venture entre incorporadores pequenos e proprietários de terra

Embora muitos dos empreendimentos habitacionais em Bangkok sejam feitos por incorporadores pequenos, existem ainda situações em que os projetos especulativos de construção de casa são implementados, até mesmo em escalas menores, por incorporadores carentes de financiamento e capital de trabalho, e que, principalmente, não utilizam o sistema de crédito formal (Ibid.; ver também Baharoglu, 1996). Na Turquia, por exemplo, uma parte significativa do empreendimento residencial especulativo é realizada por pequenos incorporadores, que fazem um contrato conjunto com proprietários de terra para urbanizá-la, construindo blocos de apartamento em troca de uma porcentagem de apartamentos (Bararoglu, 1996). Nesses casos, os incorporadores geralmente têm, para começar, uma pequena quantidade de capital de trabalho que corresponde a cerca de 26% do custo total do empreendimento (Ibid.). Com esse capital, os incorporadores começam seu trabalho, constroem um porão e um apartamento no primeiro pavimento que são, em seguida, vendidos (Ibid.). Com o dinheiro ganho, por meio da venda do porão e do apartamento térreo, o trabalho é recomeçado e os apartamentos restantes são vendidos antecipadamente, antes de serem concluídos. Isto fornece capital de trabalho adicional. Dessa forma, os empreendedores menores normalmente asseguram cerca de 60% do custo total do projeto, quando necessário tomam emprestado outros 14% de produtores de material de construção e outros, e terminam o projeto sem qualquer recurso de instituições formais (Ibid.). Esse modo de provisão de habitação aumentou particularmente depois de 1984, quando o governo turco legalizou todas as áreas de favelas. Isto atraiu muitos empreendedores privados para o setor especulativo de construção de casa. Um processo similar de começar o trabalho com capital limitado, e vender antecipadamente as unidades, levado a cabo por pequenos empreendedores/construtores, foi também observado por esse mesmo autor no Irã, nos anos 60. Nesse caso, entretanto, embora tivessem sido observados também casos de troca de terra por uma porcentagem dos apartamentos construídos, os empreendedores em geral compravam a terra dos proprietários, e também utilizavam o sistema bancário para obter parte do seu capital de trabalho.

A cooperação empreendedor-comunidade

Existem também raros exemplos de situações em que há um alto grau de cooperação entre empreendedores privados e famílias de baixa renda, visando a provisão de habitação barata e financeiramente acessível. Num desses casos, na Índia, o empreendedor não somente atuou como empreendedor e construtor, mas fez o papel de ONG e OCB, organizando a comunidade para economizar regularmente, e para poder

pagar as mensalidades de um fundo para construção de suas unidades habitacionais (Garg, 1990). Além disso, o empreendedor também negociou com os bancos e agiu como avalista, buscando a expansão do crédito às pessoas de baixa renda, que em seguida pagariam ao banco em etapas. Finalmente, o empreendedor adotou uma visão flexível da construção, dividindo o projeto em estágios, de forma a se ajustar à renda baixa das famílias (Ibid.).

Os esquemas de *joint ventures* público-privado

Esquemas de “joint venture” entre os setores público e privado produzem a forma final de provisão de habitação pelo setor privado. Nesse caso, os órgãos públicos geralmente fornecem terra barata adequada, e incentivos fiscais, e as firmas privadas financiam e constroem unidades habitacionais nessa terra, em troca da possibilidade de vender uma parte acordada do projeto no mercado aberto, e oferecer o restante para famílias de baixa renda com preços acertados (Billand, 1994; Moatazed-Keivani, 1993; Drakakis-Smith, 1981). Esses esquemas foram experimentados em muitos países, incluindo a Malásia, a Índia e o Irã (Ibid.). Dependendo do contexto, pelo menos para os setores de baixa renda, as características do projeto são negociadas ou determinadas pelo governo (Moatazed-Keivani, 1993). O sucesso desses esquemas depende, principalmente, do desejo político dos governos em adotar a política, por um lado, e da atratividade do esquema para o setor privado em termos de lucratividade, por outro. No Irã, por exemplo, até 1990 esses esquemas não tinham sido muito bem-sucedidos, devido à má localização dos lotes de terra oferecidos pelo governo, que se tornou um problema na venda das unidades no mercado aberto (Ibid.).

Observações conclusivas a respeito dos modos de provisão de habitação

A discussão anterior, a respeito dos modos de provisão de habitação nos países em desenvolvimento, mostra a falência dos programas públicos de habitação, particularmente a provisão direta de habitação. Somente cerca de 10% das habitações foram produzidos por meio do setor público nos países em desenvolvimento e, até hoje, muitas dessas unidades se mostram inadequadas às necessidades das populações de baixa renda.

A maior parte da população urbana está, dessa forma, sendo abrigada por meio de mecanismos do mercado privado informal e formal. Dados

a situação social, econômica e política, e o nível de renda das populações dos países e cidades em questão, cada uma das formas principais de invasão, parcelamento informal, e até mesmo habitação de aluguel informal observadas em cada situação, provaram ser a forma mais apropriada de provisão para a maioria da população urbana, naquele contexto. Muitas unidades habitacionais oferecidas por meio dessas formas, entretanto, localizam-se em áreas de mais baixa qualidade ambiental, e são feitas com materiais e serviços inadequados. Isso gerou problemas relevantes de saúde e segurança (World Bank, 1993). Além disso, uma parte grande da população de baixa renda não pode comprar sua própria unidade habitacional, nem mesmo através de mecanismos informais, e assim aluga quartos em abrigos inadequados, e pode estar sendo sujeita a pressões exploradoras por parte do seu senhorio informal, nos lugares onde há escassez dessas habitações (Amis, 1996; Tipple, 1994). As atividades do mercado privado formal, por outro lado, são apropriadas e limitadas aos grupos de renda média e alta, ou seja, a cerca de 10% a 20% da população urbana (Ibid.; ver ainda Okpala, 1992). A provisão de habitação cooperativada, por outro lado, é somente significativa em muito poucos países (de 6% a 13%), e é muito pouco desenvolvida na maioria deles.

Conseqüentemente, hoje reconhece-se que, em face da realidade de um milhão de pessoas morando em condições de habitação severamente inadequadas, não é possível atender às necessidades de habitação desse enorme contingente de pessoas por meio das políticas baseadas em projetos que até o momento têm dominado as políticas de habitação pública, nos países em desenvolvimento (Tipple, 1994; Unchs, 1996a). Isso resulta um consenso, entre agências internacionais, a respeito da necessidade de se aumentar a produção de habitação através de todos os meios possíveis, nesses países (Ibid.; World Bank, 1993; Unchs, 1996a). Isto requer a substituição das políticas baseadas em projetos, que por si só não têm sido bem-sucedidas, por políticas de habitação sustentáveis, que podem operar nacionalmente (Ibid.). Considerando-se que cerca de 90% da habitação é produzida por meio do setor privado formal e informal, incluindo a produzida pelo sistema de auto-ajuda, pelas próprias famílias, enfatiza-se o desenvolvimento de políticas de facilitação, buscando a expansão da produção de habitação em escala nacional por meio do apoio público das atividades dos mercados formal e informal, e das atividades de auto-ajuda das famílias de baixa renda em geral (Ibid.). Isto está refletido no último trabalho do World Bank a respeito de habitação, e na pauta do Habitat II adotada pela UNCHS, em junho de 1996. Os detalhes dessas políticas de facilitação serão discutidos posteriormente.

Conclusão

A discussão anterior indica claramente a existência de um consenso a respeito da necessidade de adoção de estratégias de facilitação no apoio dos mercados privados formal e informal. Nos países em desenvolvimento, o grau de participação dos diversos setores de mercado privado, assumindo o papel principal, na expansão da provisão de habitação para a baixa renda, dependerá da situação particular de cada cidade ou país, e das características das estruturas e agentes da provisão de habitação.

Como ficou demonstrado na discussão dos modos de provisão da habitação, o setor privado formal, sem dúvida, representa um papel importante na provisão, para alguns dos grupos de renda mais alta da população de renda baixa e média, particularmente nos países mais desenvolvidos e de renda mais alta. Mesmo assim, entre os atributos da atividade do setor formal, um aspecto amplamente aceito por todos os grupos de autores é que a motivação básica para a atividade formal privada é o lucro. Assim sendo, a sugestão de que o setor pode expandir sua produção numa área que, por sua natureza, envolve uma demanda efetiva baixa, pode ter credibilidade somente se for possível demonstrar que as mudanças sugeridas na política podem satisfazer as aspirações de efetivação do lucro do setor privado formal, por um lado, e o poder de compra muito baixo da população de baixa renda, por outro. Por essa razão, é essencial determinar, clara e cuidadosamente, o grupo alvo que o setor de provisão formal expandido deve atingir. Isto porque é bastante improvável que, em muitos países em desenvolvimento, o setor privado formal possa atingir as camadas inferiores da população de baixa renda.

Além disso, conforme mencionado anteriormente, a provisão de habitação para baixa renda, em países em desenvolvimento, envolve uma rede intrincada e complexa de relações entre vários agentes e o Estado. Sendo assim, nos países em desenvolvimento, na elaboração de políticas para o fornecimento avolumado da provisão de habitação de baixa renda é importante levar em conta o contexto social e político, e a dimensão da oferta de terra e habitação (Jones, 1994; Baken & Van der Linden, 1993). Por esta razão, é importante identificar e levar em consideração a estrutura completa de provisão, as interações entre os grupos de interesse relevantes, os agentes envolvidos nos diversos submercados, e as formas de provisão de habitação.

Isto se contrapõe à confiança exclusiva no equilíbrio entre a oferta e a demanda, que é a base das recomendações esboçadas pelo World Bank e seus aliados. Sem dúvida, esses ajustes são positivos no apoio e na expansão do papel do setor privado, na provisão de habitação para baixa renda. Eles são, entretanto, incapazes de levar em conta as complexas

relações entre os diferentes atores e grupos de interesse que, segundo o que foi dito anteriormente, acontecem nas estruturas culturais, sociais e políticas, que são específicas do país ou até mesmo da cidade, e que influenciam diretamente o produto dessas políticas.

O relaxamento do cumprimento de leis de uso do solo, e a grande provisão governamental de serviços básicos de infra-estrutura, por exemplo, são sem dúvida algumas ações positivas que aumentam o acesso do setor privado formal à terra residencial adequada, e auxilia na redução do preço da terra urbana nos países em desenvolvimento. Entretanto, devido à existência de grupos de interesse ligados à terra, e sua estreita relação com funcionários públicos, em muitos países em desenvolvimento os efeitos da desregulamentação do mercado da terra, em termos de propriedade privada e troca, permanecem ainda muito obscuros. Certamente, como muitos autores já mencionaram, o problema da especulação excessiva por proprietários de terra, incluindo as firmas de construção, em mercados de terra desregulados, representa um desafio sério para a eficiência do mecanismo do mercado privado. Baken e Van der Linden (1993) argumentaram, por exemplo, que é necessário distinguir entre demanda gerada pelo valor de uso e valor de investimento da terra, considerando-se que muita desregulação e mais liberdade para o mercado não pode prevenir o aumento excessivo do preço da terra provocado pela demanda de investimento. Isto é, particularmente, o caso dos países em desenvolvimento, onde é mais provável a ocorrência das condições que geram uma grande demanda de investimento em terra, tais como a falta de alternativas de investimento e taxas de inflação alta (Ibid.). Além disso, apesar do protesto dos que advogam os mercados privados formais (Malpezzi, 1994), afirmando que a especulação é uma resposta racional à escassez de terra infra-estruturada, que seria erradicada na sua ausência, outros autores defendem que a tendência das firmas privadas é tomar o caminho mais fácil da maximização de lucro, o que se dá mediante a especulação da terra e os ganhos com a urbanização. Isto ocorre até mesmo no Reino Unido que tem, sem dúvida, escassez de terra infra-estruturada e um mercado imobiliário muito mais desenvolvido (Duncan, 1986; Ball, 1983).

As ineficiências nos mercados de terra e habitação seriam particularmente prejudiciais para a provisão ampliada de habitação para baixa renda pelo setor privado formal, considerando-se que exigiria a diminuição do custo da oferta. Sob esse aspecto, um dos elementos mais importantes é o maior acesso a fatores mais baratos de produção, tais como a terra e o financiamento, pelas firmas privadas formais. Conseqüentemente, a desregulamentação da terra e das finanças leva a uma grande especulação e ao monopólio da terra, ou a taxas de juros muito altas, como

ocorreu no Chile, entre 1974 e 1982. Aí a desregulamentação não pode induzir a uma grande provisão de habitação de baixa renda, por firmas privadas formais. Certamente, com o exemplo direto do mercado sueco de habitação, a publicação da UNCHS (Habitat) citada anteriormente confirmou que as políticas de facilitação para provisão avolumada e mais barata de habitação, por meio do mercado privado formal, não significam necessariamente desregulamentação (Unchs, 1996c). Ao invés disso, pode até significar grande regulação e intervenção do Estado, até o ponto de armazenar o que é produzido pelo mercado privado, se isto resulta em provisão de fatores de produção mais baratos e plenos (Ibid.). Sendo assim, a intensidade da desregulamentação e supervisão dos mercados de terra e habitação é inteiramente dependente da identificação e do exame das estruturas de provisão, e das relações dos agentes, em qualquer contexto particular. Além disso, o envolvimento enraizado dos políticos, dos partidos políticos e dos funcionários locais em atividades ilegais relacionadas aos assentamentos informais, nos países em desenvolvimento, tais como a permissão de invasões de terra e a proteção de parcelamentos informais, indica que a implementação de políticas e aplicação de regulações no setor de terra e da habitação estão intrinsecamente relacionadas, e são o resultado da inter-relação entre os diferentes grupos de interesse econômico e políticos, geralmente manifestado sob a forma de clientelismo e mediação política (Baken & Van der Linden, 1993). Conseqüentemente, a situação política e socioeconômica local é tão importante na determinação da organização e do comportamento do mercado de terra quanto as considerações puramente econômicas e técnicas, e a elas não é dada a devida atenção pelo World Bank e suas publicações (Ibid.; Unchs, 1996c). Novamente, isto enfatiza a necessidade de identificação e exame da estrutura completa de provisão e da relação entre os seus agentes, além das avaliações técnicas e econômicas.

As considerações acima resultam na idéia de que a política de facilitação, adotada para o mercado privado da habitação, não deve ser uma política de confiança total no setor privado formal, no qual o mecanismo do mercado privado e as firmas privadas seriam vistos como uma panacéia para a resolução do problema de habitação de baixa renda, em países em desenvolvimento. Esse produto conduzirá ao sufoco da iniciativa no desenvolvimento de novas políticas, e à falta de aplicação adequada e de maior desenvolvimento de outras políticas. Embora esse assunto tenha sido ratificado pelos principais advogados do desenvolvimento conduzido pelo setor privado, particularmente a UNCHS, o perigo é que, como nas mudanças da política anterior, o pêndulo se mova muito para o outro lado do espectro da política, resultando em outra falência na política de habitação para baixa renda e, em escala maior, na política de desenvolvimento

da economia como um todo, em países em desenvolvimento.

Além disso, como a discussão sobre os modos de provisão deixou claro, a provisão informal de habitação, incluindo muita terra especulativa e empreendimento de habitação por empreendedores informais, é o canal principal para atender às exigências dos grupos da população urbana de renda média e baixa, na maioria dos países em desenvolvimento. Conseqüentemente, dada a dimensão da sua dominação do mercado de habitação para baixa renda, e sua flexibilidade única com respeito às exigências e condições particulares das famílias de baixa renda, é lógico aceitar esse setor como o esteio principal da provisão avolumada de habitação, quando se adotam estratégias de facilitação.

É necessário mencionar, entretanto, que, embora os mercados privados formais e informais possam ser capazes de atender à demanda da maioria das populações urbanas, na maioria dos países em desenvolvimento, é improvável que eles possam satisfazer a demanda dos setores mais pobres dos grupos de baixa renda. Esses grupos ainda se apoiam em aluguel, em invasões, e em provisão por meio dos sistemas de auto-ajuda, dos mais rudimentares tipos de abrigo. Conseqüentemente, como enfatizam a UNCHS (1996a) e o World Bank (1993), é importante que as novas estratégias de facilitação também capacitem esses grupos para melhorar suas condições de habitação. Nesse sentido, é imperativo apoiar as atividades de autoconstrução dos grupos de renda mais baixa, aumentando seu acesso aos fatores de produção, tais como materiais e finanças. Um aspecto essencial para se atingir essa meta é o apoio ao fortalecimento do papel das comunidades de base e das organizações não-governamentais, com vistas à capacitação das famílias de baixa renda para a busca de um padrão mais alto de habitação, superando ou evitando as falhas do mercado no atendimento desses setores da população. Como já foi discutido, isso pode ser conseguido por diversos meios, incluindo a provisão de assistência legal e organizacional para resistir às pressões de expulsão vindas dos empreendedores e corpos governamentais, como no caso de São Paulo, o aumento da demanda efetiva de famílias de baixa renda por meio da formação de associações de crédito e de provisão direta de empréstimo, por exemplo, da provisão de assistência técnica e organizacional na construção efetiva das unidades habitacionais, como no caso de Santiago do Chile e Costa Rica (De Sampaio, 1994; Mitlin & Satterthwaite, 1992). Além disso, nos países mais pobres, as ONGs podem dar treinamento e assistência técnica e organizacional para programas de desenvolvimento de construtores e empreiteiros, com o objetivo de fortalecer as famílias de baixa renda para lidar mais efetivamente com a empreitada privada e o mercado especulativo de construção de casa, treinando-os para distinguir entre diferentes qualidades dos elementos

de construção, e para ter um melhor entendimento dos seus direitos e responsabilidades (Tipple, 1994; Kamara, 1995).

Adicione-se a tudo isto que é razoável admitir que, quando melhora a oferta geral de casas por meio da implementação de estratégias de facilitação, a situação da habitação alugada, para todos os setores da população, também melhora. Mesmo assim, as políticas de facilitação devem também especificamente incluir esse modo de produção. Isto pode incluir ações específicas, tais como incentivos fiscais e de crédito para aumentar a oferta dessas habitações, tanto por meio do mercado formal privado, quanto do mercado informal privado, e mudanças que afastem da provisão de aluguel pública direta e da regulação do mercado privado. Entretanto, como Rakodi (1995) afirmou, a desregulamentação do mercado do aluguel privado e a retirada da habitação pública alugada devem ser feitas com cuidado e gradualmente, com base em avaliação realística de cada situação, e com a proteção dos interesses dos inquilinos, considerando-se que a retirada abrupta de leis de controle de aluguel e habitação pública para aluguel podem resultar em problemas para os inquilinos, se não houver o aumento simultâneo na oferta (Ibid.). Ainda, os governos podem ainda precisar oferecer alguma habitação para aluguel para preencher as lacunas deixadas pelo mercado privado (Ibid.).

Além disso, uma faceta central das estratégias de facilitação é a cooperação e a grande coordenação entre as atividades de habitação dos setores públicos e não-públicos (Unchs, 1996a; World Bank, 1993). Em muitos casos, entretanto, a maioria das agências públicas, das ONGs e até mesmo dos agentes privados desenvolveram projetos de urbanização de favelas, programas de finanças e crédito comunitário, independentemente do outro e sem qualquer coordenação, o que causou a duplicidade de ações e perda de recursos (Igel & Srinivas, 1996).

Uma visão ampla das estratégias de “facilitação” em habitação, dessa forma, combina ajustes da oferta geral e condições da demanda do mercado com a identificação e inclusão de todos os modos e agentes de provisão em políticas apropriadas, voltadas para a provisão de habitação avolumada, por meio da identificação de modos e agentes, para cuidadosamente selecionar grupos-alvo que formam o mercado mais adequado para cada caso. Essa visão consideraria os fatores cultural, político e social que governam e determinam as atividades dos agentes, em cada modo, para coordenar e acentuar os papéis positivos de cada agente e contrariar suas ações e tendências negativas. Além disso, como cada modo de provisão tem vantagens próprias que se ajustam com as exigências específicas de certos setores da população urbana, é importante identificar os grupos-alvo da provisão avolumada de cada modo, com base na análise realística da capacidade de produção dos modos, e nas

exigências e demanda efetiva dos grupos relacionados. Essa visão ampla é certamente muito mais efetiva na erradicação das falhas do mercado e na expansão da provisão de habitação em países em desenvolvimento.

A análise desenvolvida até aqui completa a parte da pesquisa que revisa a literatura sobre o assunto estudado. Fica claro que existe um grande número de modos de provisão habitacional em países em desenvolvimento, e que, apesar de haver muitas elaborações teóricas sobre os mesmos, falta ainda informação sólida sobre o impacto de tais modos na oferta de habitação, principalmente para as classes de renda mais baixas. Assim, a presente pesquisa contribui para esse campo de conhecimento por meio da obtenção e análise de dados sobre modos de provisão habitacional que estão sendo utilizados numa região deste contexto geopolítico, os países em desenvolvimento, localizada no Brasil. Portanto, no próximo capítulo estarão delineados os métodos usados no processo de investigação que se mostraram necessários para atingir esses objetivos.