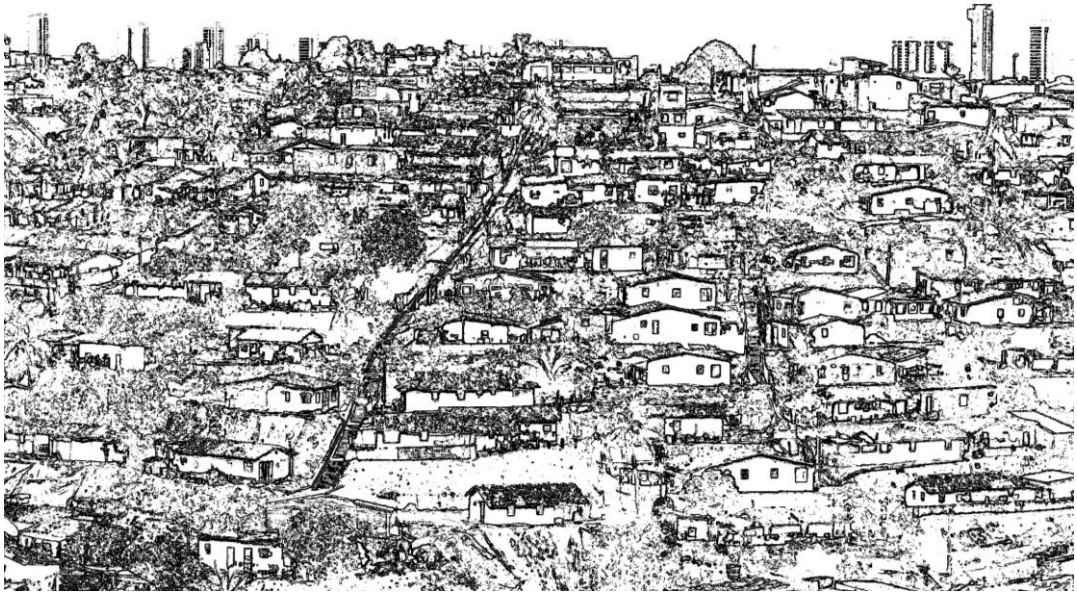
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO



AUTOCONSTRUÇÃO NA CIDADE INFORMAL:

Relações com a Política Habitacional e Formas de Financiamento

Werther Lima Ferraz de Sá
Orientadora: Dra. Maria Ângela de Souza

Recife
2009

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

WERTHER LIMA FERRAZ DE SÁ

AUTOCONSTRUÇÃO NA CIDADE INFORMAL:

Relações com a Política Habitacional e Formas de Financiamento

Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Urbano.

ORIENTADORA: Dra. Maria Ângela de Almeida Souza

Recife

2009

Sá, Werther Lima Ferraz de
Autoconstrução na Cidade Informal / Werther Lima Ferraz de Sá. – Recife: O Autor, 2009.
169 folhas. : il., fig., graf., quadros.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CAC. Desenvolvimento Urbano, 2009.

Inclui bibliografia.

1. Habitação popular. 2. Política habitacional. 3.Habitação - financiamento. 4. Favelas. I. Título.

711.4 CDU (2.ed.) 1. UFPE
711.4 CDD (22.ed.) CAC2010-11

Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano
Universidade Federal de Pernambuco

Ata de Defesa de dissertação em Desenvolvimento Urbano do mestrando **WERTHER LIMA FERRAZ DE SÁ.**

Às 14.00 horas do dia 30 de outubro de 2009 reuniu-se na Sala de Aula do Programa, a Comissão Examinadora de dissertação, composta pelos seguintes professores: Maria Ângela de Almeida Souza (orientadora), Rosa Maria Cortês de Lima (examinadora externa) e Luis de la Mora (examinador interno) para julgar, em exame final, o trabalho intitulado: "AUTOCONSTRUÇÃO NA CIDADE INFORMAL: RELAÇÕES COM A POLÍTICA HABITACIONAL E FORMAS DE FINANCIAMENTO **",** requisito final para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Urbano. Abrindo a sessão, a Presidente da Comissão, Profa. Maria Ângela de Almeida Souza, após dar conhecer aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato, para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a argüição pelos examinadores, com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a comissão se reuniu, sem a presença do candidato e do público, para julgamento e expedição do resultado final. Pelas indicações, o candidato foi considerado aprovado. O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pela Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar eu Rebeca Júlia Melo Tavares, lavrei a presente ata, que será assinada por mim, pelos membros participantes da Comissão Examinadora e pelo candidato. Recife, 30 de outubro de 2009.

- Indicação da Banca para publicação ( )

Profa.Maria Ângela de Almeida Souza
Orientadora

Profa. Rosa Maria Cortês de Lima
Examinadora Externa/UFPE/PPG Serviços Social

Prof. Luis de la Mora
Examinador Interno/UFPE/MDU

Rebeca Júlia Melo Tavares
Secretária do Programa

Werther Lima Ferraz de Sá
Candidato

Caixa Postal 7119 Cidade Universitária – CEP: 50780-970 Recife/PE/Brasil
Tel: + (81) 2126.8311 Fax: + (81) 2126 8772E-mail: mdu@ufpe.br - Home Page : www.ufpe.br/mdu

Aos meus pais, Luiz e Alkísia (em memória), por terem incentivado em mim a curiosidade, o gosto pelo conhecimento, o espírito crítico e o desejo pela justiça social, além de acreditarem no potencial que eu ainda nem sabia que tinha.

AGRADECIMENTOS

A conclusão desta dissertação representa o fechamento de um ciclo de vida pessoal, que ao mesmo tempo envolve um processo coletivo de construção de conhecimento, onde muitas pessoas, mesmo sem perceber, contribuíram decisivamente para os resultados aqui apresentados. Também seria improvável chegar a esse resultado sem contar com um apoio de natureza mais pessoal de alguns amigos e familiares, essenciais para viabilizar o nível de dedicação exigido na elaboração de um trabalho como este. Registro aqui os meus sinceros agradecimentos a algumas destas pessoas:

Agradeço de forma especial a Anna, que precisou agüentar o meu estresse e mau humor nos momentos mais difíceis, e ainda assim ajudar na elaboração dos gráficos.

A Cainã, pela ajuda no trabalho de campo para garantir a confiabilidade da pesquisa, além do apoio familiar com Ravi, na reta final.

A Ravizinho, pela sua alegria radiante no dia a dia, me lembrando que a vida pode ser muito mais simples do que parece nos livros.

A minha orientadora Ângela Souza, pela extrema boa vontade e compreensão com minha teimosia e limitações pessoais, me incentivando nos momentos decisivos, além de prestar uma orientação precisa e comprometida com a construção de um conhecimento para ajudar a transformar nossa sociedade.

Aos colegas que integraram a equipe do Projeto PROHABITE na Visão Mundial, em especial Cyntia, Adelma, Daniel, Émerson, Cristiane, Márcio e Luciana, cujo espírito de equipe e compromisso com uma proposta inovadora nos permitiu descobrir muitas coisas juntos, e algumas delas foram elementos norteadores desta dissertação.

As pessoas que lideraram meu trabalho na ONG Visão Mundial - João Helder, Eduardo Nunes, Helenilda, Sueli Catarina e Carlos Queiroz - que oportunizaram um desenvolvimento profissional e pessoal também refletidos nesta dissertação.

A Laura Rosa e Joelma que “abriram as portas” da Guabiraba para a pesquisa de campo.

Aos companheiros de Habitat pelas conversas e trocas de informações essenciais para perceber algumas nuances da nossa política habitacional e por disponibilizar dados e ajudar a articular a pesquisa nas comunidades de Mangueira e Mustardinha.

Ao professor Luis De La Mora, que desde o tempo da graduação fomentou um desenvolvimento profissional mais conectado com a cidade “real”, além das oportunidades de debates intensas e interessantes no âmbito do próprio mestrado.

Ao companheiro André Santana, de Salvador, que “segurou as pontas” para eu conseguir me dedicar à conclusão deste trabalho, além de oportunizar uma atuação profissional que atualizou e enriqueceu minha visão sobre o objeto de estudo.

Aos colegas de turma no MDU, em especial Helena, Amíria, Marcio, Íria, Robson, Alessandro, José Rafael e Mariana que partilharam informações e dificuldades coletivas.

A Ricardo Leite, com quem mantive debates informais que fizeram a “ponte” com outros campos do conhecimento, ampliando minha visão sobre o tema.

A Mark Burr, pela tradução ágil e profissional do resumo em inglês.

A Alberto pelo banco de dados simples eficiente e adequado a pesquisa e ao meu bolso.

A Amanda, do Observatório de Políticas Públicas-PE, pela habilidade e atenção na confecção do mapa.

A Rejane, pelas observações e orientação na “matemática” da pesquisa de campo.

A Edlene, pelo apoio doméstico extra e dedicado (com Ravizinho), na reta final.

Enfim, ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE, por me conceder nova oportunidade de demonstrar qualificações para obter o título de mestre.

RESUMO

O trabalho parte do pressuposto que a autoconstrução é a principal forma de acesso a moradia para a população de baixa renda no Brasil. A partir dessa visão, o seu objeto central é a prática da autoconstrução realizada nos assentamentos populares da cidade do Recife, destacando especialmente as Zonas Especiais de interesse Social – ZEIS. Nesse contexto, buscou-se investigar os recursos humanos e financeiros investidos pela população na produção informal de moradias, e a relação (ou distanciamento) desse processo com os sistemas de financiamento e com as políticas públicas de habitação. O objetivo geral da dissertação é analisar as possibilidades, limites e implicações da prática da autoconstrução realizado nos assentamentos informais, focalizando as formas de financiamento acessíveis para a população destes territórios, mediante as estratégias do setor público ou iniciativas de Organizações Não-Governamentais (ONG). A motivação do trabalho partiu de uma vivência empírica direta com o objeto de estudo, inspirada inicialmente nas idéias de autores, como John Turner, que defendem a autoconstrução como estratégia prioritária para responder as necessidades da população de baixa renda. Mas buscou-se incorporar ao longo da sua elaboração um conjunto de reflexões críticas sobre o significado da autoconstrução e seus impactos na reprodução dos assentamentos precários (favelas), com destaque para as críticas elaboradas por autores brasileiros influenciados pelas idéias do sociólogo Francisco de Oliveira sobre este processo. Desta forma, o trabalho confronta diferentes visões contidas (ou originadas) nas abordagens da política governamental sobre a prática da autoconstrução, buscando refletir sobre seu significado, limites e possibilidades de integração com a política habitacional de interesse social, no atual contexto brasileiro e da cidade do Recife. A reflexão é baseada também na análise de dados empíricos (de fontes primárias e secundárias), relacionados com o universo dos assentamentos populares do Recife (destacando-se as ZEIS), e com as necessidades habitacionais da população desse contexto.

Palavras-chave: Autoconstrução, Habitação de Interesse Social, Financiamento Habitacional

ABSTRACT

This study is based on the premise that self-construction is the most accessible form of getting housing for the lower income class in Brazil. From this view point, the central object of the study is the practice of self-construction carried out in the popular lower income class settlements in the city of Recife. The study focuses on the specific prioritized space of the Special Zones of Social Interest (Zonas Especiais de interesse Social – ZEIS) and highlights the possible financing schemes. From this context, the study examines the human and financial resources invested by the population in the informal production of housing, and the relation (and possible difficulties)) of this process with the financing system and with the housing public policy. The general objective of the dissertation is to analyze the possibilities, limits and implications of the practice of self-construction carried out in the informal settlements, focusing on the accessible means of financing to the population of these territories, through the strategies of the public sector or initiatives by Non-Governmental Organizations (NGO). The study was motivated by a direct empirical experience with the object of study, inspired initially by the ideas of authors such as John Turner, who defend self-construction as the primary strategy to respond to the necessities of the lower class population. The study tried to incorporate a number of critical reflections about the meaning of self-constructing and its impacts in the reproduction of precarious settlements (favelas-slums), elaborated mainly by the Brazilian authors that were influenced by the ideas of sociologist Francisco de Oliveira about this phenomenon. In this way, the study compares different visions contained (or originated) through the governmental policy approach about the practice of self-construction, reflecting about its meaning, integration limits and possibilities with the housing policy of social interest, in the current Brazilian context and in the city of Recife. This reflection is also based on the analysis of empirical data (from primary and secondary sources), related to the realm of popular lower income class settlements of Recife (highlighting the ZEIS), and to the housing necessities of the population of that context.

Key Words: Self-construction; Social Interest Housing; Housing Financing.

ABREVIATURAS E SIGLAS

ABECIP – Associação Brasileira de Crédito Imobiliário e Poupança.

ABRAMAT – Associação Brasileira da Indústria de Material de Construção.

ANAMACO – Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção

BDZEIS – Bando de Dados das Zonas Especiais de Interesse Social.

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento.

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento.

BMC – Banco de Materiais de Construção.

BNH – Banco Nacional de Habitação.

CAIXA – Caixa Econômica Federal.

CCFGTS – Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

CEF – Caixa Econômica Federal.

CEHAB – Companhia Estadual de Habitação.

CENDHEC – Centro Dom Hélder Câmara de Estudo e Ação Social.

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina.

CDRU – Concessão de Direito Real de Uso.

CIAA – Comissões Integradas de Acompanhamento Ambiental.

COMUL – Comissão de Urbanização e Legalização.

COHAB- PE – Companhia de Habitação de Pernambuco.

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial.

FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional.

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social.

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FICAM – Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de habitação de Interesse Social

FIDEM – Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife

FJP – Fundação João Pinheiro.

FMDS – Fundo Municipal de Desenvolvimento Sócioeconômico.

FNA – Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas

FUNHAVI – Fundación Habitat e Vivienda.

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

GIDUR – Gerencia de Desenvolvimento Urbano.

HPH – Habitat para Humanidade.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IMF – Instituição de Microfinanças.

IPTU – Imposto Territorial Urbano.

MCidades – Ministério das Cidades.

NUAMPO – Núcleo de Apoio aos Movimentos Populares.

OGU – Orçamento Geral da União.

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

PAAC – Programa de Apoio a Autoconstrução.

PHIS – Política Habitacional de Interesse Social

PLANHAB – Plano Nacional de Habitação.

PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social.

PMHIS – Plano Municipal de Habitação de Interesse Social.

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida.

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios.

PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural.

PNH – Política Nacional de Habitação.

PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PREZEIS – Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social.

PROFILURB – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados.

PROMORAR – Programa de Erradicação de Subabitação

RMR – Região Metropolitana do Recife.

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

SCM – Sociedade de Crédito ao Microempreededor.

SEHDUR- Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano

SELAVIP – Servicio Latino Americano, Africano e Asiático de Vivienda Popular.

SFH – Sistema Financeiro de habitação.

SFI – Sistema Financeiro Imobiliário.

SINDUSCON / SP – Sindicato da Indústria da Construção Civil de São Paulo.

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

UH – Unidade Habitacional

UNICAP – Universidade Católica de Pernambuco.

URB-RECIFE – Empresa de Urbanização do Recife.

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social.

ZEPA – Zona Especial de Proteção Ambiental.

LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1 – Conversão Necessidades Habitacionais Ministério das Cidades 77

Quadro 3.1 - Estimativas Componentes Déficit Habitacional Básico de Recife 113

Quadro 3.2 - Famílias Conviventes dos Domicílios Particulares Urbanos do Recife, por Faixas de Renda. 2000.....115

Quadro 3.3 – Renda dos Chefes de Domicílios das ZEIS Recife. 2000,.....116

Quadro 3.4 - Inadequação dos Domicílios Particulares Permanentes Urbanos do Recife. 2000 117

Quadro 3.5 - Domicílios Particulares Permanentes Urbanos Não Atendidos por Serviços de Infra-Estrutura no Recife. 2000 118

Quadro 3.6 - Adensamento Excessivo dos Domicílios Particulares Permanentes Urbanos do Recife, por Faixas de Renda. 2000 120

Quadro 3.7 - Domicílios Particulares Permanentes Urbanos Sem Banheiro do Recife, por Faixas de Renda. 2000..... 120

Quadro 3.8 - Evolução da População, Domicílios e Densidade Habitacional em algumas ZEIS e Bairros Selecionados do Recife.....121

Quadro 3.9 - Áreas e Densidades de ZEIS e Bairros Selecionados Recife - 2000 156

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 – Moradias Autoconstruídas nos Morros do Recife 27

Figura 2.1 – Obras realizadas pelo programa Parceria nos Morros do Recife 74

Figura 2.2 – Moradia que recebeu apoio do programa PROHABITE na ZEIS Caçote (Recife) 96

Figura 2.3 - Moradia na ZEIS Mustardinha (Recife), reformada com apoio da ONG Habitat para a Humanidade 102

Figura 2.4 – Oferta de crédito pessoal em loja na ZEIS Mangueira (Recife) 104

Figura 3.1 – Mapa Localização ZEIS do Recife e da Pesquisa de Campo 126

Figura 3.2 – Mapa do Brejo de Guabiraba e seu entorno 128

Figura 3.3 - Vista dos Morros de Casa Amarela / Brejo da Guabiraba 130

Figura 3.4 – Vista de rua no Brejo da Guabiraba (Recife) 130

Figura 3.5 – Mapa das ZEIS Mustardinha e Mangueira com entorno 132

Figura 3.6 – Vista de rua comercial na ZEIS Mustardinha 133

Figura 3.7 – Moradias na ZEIS Mustardinha 134

Figura 3.8 – Obra de autoconstrução na ZEIS Mustardinha 134

Figura 3.9 – Vista de rua na ZEIS Mangueira 136

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 2.1 – Evolução dos investimentos de habitação Governo Federal (2006)..... 57

Gráfico 2.2 – Descontos concedidos pelo FGTS - 2006 57

Gráfico 2.3 Programas Habitacionais FGTS – Contratações 2007..... 80

Gráfico 2.4 Aplicação em Habitação Carta de Crédito Individual – 2006 84

Gráfico 3.1.- Componentes Déficit Habitacional Básico – Recife 114

Gráfico 3.2 – faixa de renda Mensal das Famílias residentes 138

Gráfico 3.3 Domicílio com mais de uma família? (coabitação) 138

Gráfico 3.4 Número total de pessoas que vivem na casa 139

Gráfico 3.5 Número de cômodos da casa 139

Gráfico 3.6 - Material das paredes da casa 140

Gráfico 3.7 - Número de pavimentos da casa 140

Gráfico 3.8 - Material do piso da casa 141

Gráfico 3.9 - Material do teto da casa 141

Gráfico 3.10 - Existência de banheiro na moradia 142

Gráfico 3.11 - Abastecimento de água da casa. 142

Gráfico 3.12 - Ligação de Energia elétrica 142

Gráfico 3.13 - Acesso público até a moradia 143

Gráfico 3.14 - Condição de ocupação da casa 144

Gráfico 3.15 - Preço do aluguel (dentre as 20% alugadas)..... 144

Gráfico 3.16 - Estimativa de valor investido na casa desde 2003..... 145

Gráfico 3.17 - Ítem da casa onde investiu mais recursos.....145

Gráfico 3.18 - Como a moradia foi conquistada 146

Gráfico 3.19 - Fonte maioria dos recursos investidos na moradia (alternativa 01) 147

Gráfico 3.20 - Fonte maioria dos recursos investidos na moradia (alternativa 02).....147

Gráfico 3.21 - Mão de obra usada na construção ou reforma da casa 148

Gráfico 3.22 - Documentos de posse ou propriedade do imóvel 149

Gráfico 3,23 – Uso dos documentos de regularização fundiária 149

Gráfico 3.24 - Tempo de moradia na casa atual..... 151

Gráfico 3.25 - Tempo de moradia no Bairro 151

Gráfico 3.26 - Pretensão de mudar da casa nos próximos 2 anos 151

Gráfico 3.27 - Pretensão de reformar a casa nos próximos 2 anos..... 152

Gráfico 3.28 - Como pretende conseguir recursos para reforma (alternativa 01) 153

Gráfico 3.29- Como pretende conseguir recursos para reforma (alternativa 02) 153

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **18**

1. AUTOCONSTRUÇÃO NA CIDADE INFORMAL: CONCEITO, VISÃO E HISTÓRICO SOBRE O OBJETO DE ESTUDO. **24**

1.1. CONCEITO E DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO. 24

1.2. CONFRONTANDO IDÉIAS SOBRE O OBJETO DE ESTUDO. 28

1.3. POLÍTICAS DE HABITAÇÃO E AUTOCONSTRUÇÃO: ANTECEDENTES HISTÓRICOS E TEÓRICOS. 36

1.4. A URBANIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS. 42

2. FINANCIAMENTO HABITACIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS **48**

2.1. O FINANCIAMENTO HABITACIONAL NO BRASIL 52

2.2. FINANCIAMENTO HABITACIONAL E ACESSO A TERRA 59

2.3. RIQUEZA NA BASE DA PIRÂMIDE E ACESSO A MORADIA 61

2.4. FORMAS DE FINANCIAMENTO DA AUTOCONSTRUÇÃO NA CIDADE INFORMAL 66

2.4.1. Programas Alternativos do SFH em Pernambuco. 67

2.4.2. Banco de Materiais de Construção da COHAB-PE. 70

2.4.3. Programa Parceria nos Morros – Prefeitura do Recife. 72

2.4.4. Programas do Ministério das Cidades para Autoconstrução. 76

2.4.5. O Surgimento do Microcrédito 84

2.4.6. Microfinanças Habitacional 88

2.4.7. Programa Casa Melhor / PAAC - Cearah Periferia. 90

2.4.8. Programa PROHABITE – ONG Visão Mundial. 92

2.4.9. Projetos Negócio em Casa e Mustardinha – Habitat para a Humanidade. 97

2.4.10. Outras formas de financiamento da Autoconstrução. 103

3. AUTOCONSTRUÇÃO NO RECIFE: NECESSIDADES E ESTRATÉGIAS DE MORADIA NA CIDADE INFORMAL **106**

3.1. AS NECESSIDADES HABITACIONAIS DA POPULAÇÃO 107

3.1.1. A Questão da Mensuração das Necessidades Habitacionais 108
3.1.2. Conceitos Básicos da Metodologia da Fundação João Pinheiro 110
3.1.3. Necessidades Habitacionais e as ZEIS do Recife. 112
3.1.4. Inadequação de Domicílios e as ZEIS do Recife. 117
3.2. A PRÁTICA DA AUTOCONSTRUÇÃO NAS ZEIS DO RECIFE. 121
3.2.1. Metodologia e Instrumentos da Pesquisa de Campo. 121
3.2.2. Breve Caracterização das ZEIS Objeto de Pesquisa 127
3.2.2.1 Brejo da Guabiraba. 127
3.2.2.2 ZEIS Mustardinha 131
3.2.2.3 ZEIS Mangueira. 135
3.2.3. Caracterização das Moradias Autoconstruídas nas ZEIS Pesquisadas 137
3.3. LIMITES E INDICAÇÕES PARA AUTOCONSTRUÇÃO NA CIDADE INFORMAL. 154
CONSIDERAÇÕES FINAIS 159
BIBLIOGRAFIA 165
ANEXO 1 170

INTRODUÇÃO

A motivação para empreender este trabalho partiu do desejo de contribuir para a reflexão sobre a política habitacional que vem sendo construída no Brasil, especialmente para a política direcionada à população de baixa renda, que tem sido denominada política habitacional de interesse social. No entanto, a amplitude de uma tarefa dessa natureza e a limitação necessária a um trabalho acadêmico no âmbito do mestrado, nos conduziu á delimitação de um objeto e objetivos mais específicos dentro dessa ampla pretensão inicial. Motivado também por uma atuação profissional relacionada com a prática de autoconstrução assistida em assentamentos populares, partimos desse ponto de vista específico, para então buscar uma reflexão sobre a política habitacional de interesse social.

Dentro desta perspectiva, o objeto central deste trabalho é a prática da autoconstrução realizada nos assentamentos populares da cidade do Recife, partindo do pressuposto que essa é a forma predominante de acesso a moradia da população de baixa renda nesse contexto. O foco principal da análise são os recursos humanos e financeiros investidos nesse processo, e a relação (ou distanciamento) dessa produção informal de moradias com os sistemas de financiamento e as políticas públicas de habitação. Nesse sentido, mantém-se como pano de fundo do objeto, a política habitacional de interesse social.

O objetivo geral estabelecido para a dissertação foi analisar as possibilidades, limites e implicações da autoconstrução nos assentamentos informais da cidade do Recife, focalizando as formas de financiamento habitacionais voltadas para a autoconstrução, mediante estratégias políticas adotadas pelo setor público ou por Organizações Não-Governamentais (ONG).

A questão central que buscamos trazer para reflexão ao longo de todo o texto da dissertação é: Qual o papel que a autoconstrução deve assumir no contexto atual de construção da política habitacional de interesse social?

É importante destacar que o trabalho foi inicialmente muito influenciado por nossa atuação profissional com autoconstrução assistida que, em determinado momento, foi

conduzida em alguns assentamentos populares[1] de Recife, Maceió e Fortaleza, onde buscávamos promover melhorias habitacionais imediatas, atuando na escala de intervenção da própria casa e contando com parte dos recursos financeiros das famílias.

Apesar das limitações que o envolvimento no objeto de pesquisa possa trazer ao desenvolvimento do trabalho, em face das dificuldades de distanciamento necessário para permitir uma reflexão equilibrada sobre essa prática, tal envolvimento, por outro lado, também despertou a percepção de algumas possibilidades e implicações dessa forma de acesso à moradia, que ao longo de décadas tem sido predominante para grande parte da população brasileira[2] - a autoconstrução.

Evidentemente que o próprio objetivo da atuação profissional naquele momento trazia um viés favorável sobre o potencial dessa forma de provisão habitacional, que nesse caso foi associada com serviços de assistência técnica e com uma linha de microcrédito para financiar reformas de moradias em assentamentos populares[3]. Contudo, a investigação mais ampla empreendida ao longo da elaboração desta dissertação, busca trazer um conjunto de reflexões muito críticas sobre a autoconstrução, com destaque para autores brasileiros inspirados (ou influenciados) pelas formulações de Francisco de Oliveira, ainda da década de 70 (OLIVEIRA, 2006).

Os autores com esse enfoque apontam para as fortes contradições presentes nessa forma de produção de moradias, interpretada como um resultado direto da ineficácia das políticas públicas, do planejamento urbano e até do modelo econômico brasileiro. (OLIVEIRA, 2006). De fato, a impressão inicial mais forte (no senso comum) sobre a autoconstrução é mesmo a da precariedade em que vive a população que usa esta forma de acesso a moradia, geralmente excluída do mercado imobiliário formal, e conseqüentemente do planejamento urbanístico e habitacional oficial.

---

[1] Tais assentamentos são também denominados de precários, ou irregulares, autoconstruídos, espontâneos, ou mesmo favelas. Adotamos inicialmente a expressão assentamentos populares encontrada em Souza (1990-b), que traduz melhor o universo a que nos referimos neste trabalho.

[2] Embora não haja números conclusivos sobre a produção informal de moradias, veremos adiante que muitos autores e estudos indicam que esta forma é predominante para a grande parte população brasileira.

[3] Esse projeto foi realizado por iniciativa da ONG Visão Mundial, e uma síntese da sua metodologia e resultados estão registradas em publicação patrocinada pelo Ministério das Cidades e FNA denominada "Assistência Técnica, Um Direito de Todos: Construindo uma Política Nacional" (CUNHA, 2007).

Ao mesmo tempo, uma consulta geral na literatura sobre o tema traz também, como referência básica, autores e publicações muito entusiastas quanto ao potencial da autoconstrução, apontada neste caso como uma forte alternativa para enfrentar o problema habitacional da população de baixa renda. Sob esse ponto de vista, a autoconstrução é vista como expressão do potencial dos segmentos populares para responder de forma "autônoma" as suas necessidades de moradia. Neste enfoque, a autoconstrução é considerada uma alternativa superior aos sistemas tradicionais e centralizados de provisão habitacional. Entre os autores com essa abordagem destaca-se, sobretudo, o trabalho muito difundido do arquiteto inglês John Turner, que desde a década de 70 se tornou referência obrigatória neste debate, mas que também já foi alvo de críticas muito severas.

Entre outros autores que apontam para o potencial da autoconstrução como solução para a população de baixa renda, embora essa contribuição possa estar apenas implícita em suas conceituações, destacamos também Hernando De Soto, Bruce Ferguson (sobre o microcrédito habitacional) ou o próprio Muhammad Yunus, quando suas idéias sobre microcrédito são direcionadas para o financiamento da autoconstrução.

Percorrendo algumas outras visões e posições sobre este tema é possível perceber, porém, que há uma grande variação no conceito de autoconstrução adotado entre os autores consultados, e que estas diferenças são centrais para esclarecer o debate aqui apresentado. Nesse sentido, uma das tarefas iniciais da nossa investigação foi justamente a delimitação do conceito de autoconstrução sobre o qual nos referimos, buscando construir uma síntese crítica das diversas visões lançadas sobre esta forma de produção habitacional.

Na busca de referências teóricas, destacamos ao longo do texto alguns autores que trouxeram críticas sobre as contradições presentes nesta forma de provisão habitacional, ainda que com diferentes posições sobre a sua aplicação na realidade brasileira. Dentre outros, citamos aqui Francisco de Oliveira, Ermínia Maricato, Luis César Queiroz Ribeiro, Gabriel Bolaffi, Sergio Azevedo, Nabil Bonduki, Adauto Lúcio Cardoso, Pedro Arantes, Nelson Baltrusis, Ângela Souza, João Marcos Lopes e Rosa Lima. No contexto internacional, destaca-se ainda o trabalho de Mike Davis que também nos trouxe uma visão de âmbito global, sobre processos semelhantes ao brasileiro.

Na estruturação desse trabalho, onde analisamos os limites e possibilidades da autoconstrução, percorremos três vertentes principais de investigação, sintetizadas justamente em cada um dos seus capítulos.

A primeira vertente da investigação, contida no capítulo um, está mais voltada para o campo teórico, contendo as linhas básicas de formulação do texto, entre elas:

- Apresentação e delimitação do conceito de autoconstrução tratado;
- Construção da visão sobre a ocorrência deste fenômeno nas cidades brasileiras, destacando as contradições e implicações da abordagem estatal sobre ele;
- Discussão das abordagens mais recentes do poder público em relação à urbanização de assentamentos precários (e autoconstruídos);
- Histórico das práticas e concepções que influenciaram (e ainda influenciam) as abordagens das políticas públicas sobre a autoconstrução.

Neste último ponto, destacamos que o interesse principal da pesquisa foram as visões lançadas sobre a autoconstrução, ora tomado como grave problema urbano e social, ora como solução habitacional. As aproximações (ou distanciamento) das concepções e práticas políticas sobre este processo foi nosso objeto teórico principal.

A segunda vertente da pesquisa, contida no capítulo dois, combina elementos teóricos sobre a questão do financiamento habitacional, com análise de experiências práticas desse tipo de financiamento, especialmente as experiências direcionadas para a cidade informal. Assim, o segundo capítulo traz inicialmente um resgate e discussão dos sistemas de financiamento que norteiam a política habitacional brasileira, e suas implicações sobre temas fundamentais como acesso a terra. Em outra seção deste capítulo analisamos algumas experiências de financiamento da autoconstrução, tanto no âmbito público, como privado ou do terceiro setor. A análise destas experiências já traz alguns elementos empíricos importantes para nosso objetivo.

A terceira vertente do trabalho, sintetizada no capítulo três, se voltou para a análise de informações empíricas tanto de fontes primárias como secundárias.

O primeiro grupo de informações analisadas são os dados relativos à mensuração oficial das necessidades habitacionais da população brasileira (elaborados pela Fundação João Pinheiro), e mais especificamente da população do Recife. Estes dados foram

confrontados com dados sobre os assentamentos informais do Recife (trazidos pelo Atlas do Desenvolvimento Humano do Recife e pelo Banco de Dados das Zonas Especiais de Interesse Social - BDZEIS[4]). O propósito desta confrontação foi avaliar as possibilidades de alcance e limitações da autoconstrução para responder ao diversos componentes das necessidades habitacionais, adotados oficialmente pela política habitacional brasileira.

A outra fonte de dados empíricos analisada no terceiro capítulo se refere às informações coletadas em pesquisa de campo realizada especificamente para este trabalho. Esta pesquisa de campo foi conduzida em alguns assentamentos populares do Recife, já institucionalizados como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), onde se buscou conhecer mais detalhadamente como a população tem respondido às suas necessidades de moradia, os recursos humanos e financeiros que ela investe na autoconstrução, e como essa produção informal tem se relacionado com as formas de financiamento e abordagens da política habitacional.

Ainda no campo empírico, podemos considerar que as observações realizadas durante atuação profissional com autoconstrução assistida (citado inicialmente) também foram uma fonte de informação importante para as reflexões e análises aqui desenvolvidas, embora neste caso elas tenham sido coletadas com objetivo e sistemática ainda diferentes e desvinculadas do propósito e metodologia deste trabalho acadêmico.

Na última seção do terceiro capítulo, nos dedicamos a análise mais geral dos limites e possibilidades da autoconstrução para responder às necessidades habitacionais da população de baixa renda, com base no conjunto de questões levantadas ao longo de todo o trabalho, buscando assim formular uma conclusão que pudesse contribuir para o debate acerca da formulação de políticas habitacionais em Recife e no Brasil.

Sobre a delimitação espacial, ressaltamos que a investigação prioriza o universo das ocupações urbanas irregulares, mas que já foram consolidadas e legitimadas frente ao poder público ao longo das últimas décadas. Dentro dessa definição, destacam-se especialmente as ZEIS do Recife. Na pesquisa empírica sistematizada porém, limitamos o universo a três assentamentos com o perfil acima descrito, mas não desprezamos as

[4] Bancos de dados sobre a cidade do Recife indicados na Bibliografia.

informações obtidas através da observação mais geral em outros assentamentos populares na cidade do Recife (e do Brasil).

O recorte temporal do trabalho se concentra principalmente no período entre o início da década de 80 e o momento atual (2009), tomando por base a indicação de alguns autores de que o final da década de 80 se caracterizou como momento em que a autoconstrução assumiu um papel relevante na política habitacional em Pernambuco (SOUZA,1990a e LIMA,2005). No entanto, algumas contribuições e concepções anteriores a esse período foram muito importantes para ampliar o alcance da nossa análise.

Assim, o trabalho aqui apresentado busca construir uma reflexão sobre a autoconstrução de moradias, confrontando diferentes visões teóricas sobre este fenômeno, além de explorar e analisar a prática conduzida nos assentamentos populares do Recife, e as interfaces com os sistemas de financiamento e com a política habitacional.

Por fim, ressaltamos que um dos fortes motivadores da investigação foi a percepção de que essa forma de produção de moradias demanda um conhecimento mais profundo de sua natureza, que nos parece inerente a dinâmica urbana brasileira. Julgamos que esse conhecimento pode viabilizar uma avaliação mais adequada das suas possibilidades, limites e suas implicações sobre a concepção da política habitacional que vem sendo construída no Brasil.

1. AUTOCONSTRUÇÃO NA CIDADE INFORMAL: CONCEITO, VISÃO E HISTÓRICO SOBRE O OBJETO DE ESTUDO.

Ao longo deste primeiro capítulo, buscamos construir uma visão geral sobre o objeto de estudo, delimitando o conceito aqui desenvolvido e diferenciando-o de conceitos similares que permeiam o debate sobre a autoconstrução. Apresentamos também alguns pressupostos que nortearam a investigação, relacionados principalmente com a inserção da autoconstrução na dinâmica urbana e na política habitacional brasileira. Tais pressupostos estão baseados tanto na observação direta do nosso contexto urbano, como nas análises de autores que referenciam este trabalho.

O capítulo foi estruturado em três seções principais. Na primeira nos dedicamos justamente à apresentação e delimitação do conceito de autoconstrução aqui adotado.

Na segunda seção, buscamos confrontar visões diferenciadas sobre o objeto de estudo, apresentando inicialmente uma visão geral que trazemos, alguns pressupostos importantes, e discorremos sobre a concepção de alguns dos autores de referência, especialmente quanto à implicação da autoconstrução sobre a produção e reprodução do habitat urbano brasileiro.

Na terceira seção deste capítulo, apresentamos um breve histórico das abordagens das políticas públicas sobre os assentamentos e moradias autoconstruídas no contexto brasileiro, com destaque para a cidade do Recife. Neste histórico, buscou-se destacar visões contraditórias sobre a autoconstrução, buscando construir uma síntese das formulações teóricas sobre o tema.

1.1. CONCEITO E DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO.

O conceito de autoconstrução sobre o qual desenvolvemos este trabalho se refere ao processo no qual os próprios habitantes assumem diretamente a gestão da produção de suas moradias, adquirindo material, contratando profissionais ou trabalhando

diretamente nas obras de construção ou reforma de suas moradias, localizadas principalmente nos assentamentos urbanos populares[5].

Esse processo de produção habitacional possui uma forte referência na literatura que trata das questões urbanas e habitacionais no Brasil, destacando inicialmente a contribuição de Maricato (1982, p.73) e Bonduki (1998, p281), onde predominam um significado semelhante ao conceito aqui tratado.

Um aspecto fundamental do conceito de autoconstrução trazido neste trabalho, é que ele não se limita às construções onde os moradores trabalham diretamente nas obras, mas inclui também as realizadas por profissionais remunerados, geralmente do mesmo bairro ou vizinhança, trabalhando sob gestão direta de quem habita ou vai habitar as moradias.

Neste caso, os moradores (atuais ou futuros) se constituem nos empreendedores, mas não necessariamente na mão de obra, embora seja muito comum o trabalho dos familiares como ajudantes da construção. Eventualmente, esta participação ocorre inclusive em mutirões com apoio de amigos, vizinhos, e da própria família.

Mas devemos destacar que o foco deste trabalho não se refere a autoconstrução realizada em mutirão. Não tratamos de forma específica dos projetos habitacionais organizadas por associações, cooperativas ou pelo poder público. Ou seja, aqui não focamos os chamados mutirões autogeridos, muito embora essa forma de autoconstrução seja fundamental para esclarecer um debate recente entre autores importantes, como Francisco Oliveira (2006), Sergio Ferro (2006) e João Marcos Lopes (2006)[6] envolvendo o conceito de autoconstrução.

Sem dúvida, as recentes experiências (iniciadas na década de 80) baseadas nos mutirões autogeridos, abriram uma grande perspectiva para o desenvolvimento do conceito de Produção Social da Moradia, que resultaram em novas formas de produção habitacional e de acesso aos recursos da política habitacional brasileira. Mas embora esse conceito traga insumos importantes para nossa reflexão, o objeto de estudo aqui tratado não se refere a esse mesmo tipo de autoconstrução dos mutirões autogeridos, até por escassez

[5] Esta definição inicial se aproxima, mas traz algumas diferenças das encontradas em Maricato (1982, p.73) e em Bonduki (1998, p.281).

[6] Estes textos citados focam no mutirão autogerido, definidos pelos autores também como autoconstrução.

de exemplos ao alcance da nossa pesquisa empírica, considerando que tal prática teve pouca representatividade nas políticas implantadas no Recife.

Buscamos tratar aqui do fenômeno da autoconstrução que ocorre de forma mais espontânea e pulverizada no espaço urbano, sem vinculação direta com processos de organização social e política intencional (estatal ou da sociedade civil). Consideramos, porém que a reflexão sobre essa forma de autoconstrução deve contribuir para ampliar e aprofundar o próprio conceito de Produção Social da Moradia que vem sendo desenvolvido recentemente na América Latina (DE LA MORA, 2007)[7].

Excluindo as experiências acima (mutirões autogeridos) do nosso foco de estudo, e observando o sentido de autoconstrução definido até aqui, percebemos que ele poderia ocorrer em diversas classes sociais e áreas do tecido urbano, assumindo um significado semelhante ao de autopromoção habitacional, pois eventualmente algumas famílias de classe média ou alta assumem diretamente a produção de suas moradias, realizando a aquisição do terreno, contratação de projetos, da mão de obra, material de construção, até a obtenção de créditos bancários para financiar este processo, quando necessário.

No entanto, o processo de autoconstrução que abordamos neste trabalho se refere à prática das classes sociais de menor renda, que estiveram praticamente excluídas do mercado imobiliário formal ao longo de décadas, mas que ao mesmo tempo possuem alguma capacidade para responder as suas necessidades de moradia, promovendo obras com seus próprios recursos financeiros, técnicos e humanos, nas áreas livres dos lotes da cidade informal, sobre as lajes de casas, ou nos terrenos ainda desocupados dos assentamentos populares ou nos seus entornos.

Esta referência territorial também é um elemento essencial no conceito de autoconstrução aqui enfocado. Neste caso ela está inserida principalmente nas áreas que definimos como assentamentos urbanos informais. Esta definição se refere aos assentamentos populares ocupados de forma irregular, mas que ao longo de anos de pressão social e com as transformações na política urbana brasileira se legitimaram frente ao poder público e se consolidaram no espaço urbano. São assentamentos que não

[7] O documento citado na bibliografia se dedica ao conceito de "Produção Social do Habitat" cujo significado interpretamos como similar ao de Produção Social da Moradia, sendo o primeiro porém mais abrangente, pois se refere ao habitat como um todo, e não somente a moradia.

estão mais em risco de serem removidos, exceto parcialmente, para viabilizar sua própria urbanização. São territórios em transição entre a irregularidade urbanística e fundiária, em busca de uma integração com a cidade formal. A denominação informal se refere principalmente à forma de produção do seu espaço urbano e habitacional, que não se enquadram nos parâmetros formais de formação do território da cidade, tanto no âmbito urbanístico, como jurídico ou do mercado imobiliário. Esta descrição inclui principalmente as Zonas Especiais de Interesse Social do Recife, embora haja diversos assentamentos com condições similares, em muitas outras cidades brasileiras.

Devemos ressaltar ainda que entre as 66 ZEIS reconhecidas na cidade do Recife, há grandes diferenças entre os níveis de integração com a cidade formal, mas com predominância de condições precárias de habitabilidade na maioria delas, conforme atestam diversos estudos nesse sentido (MIRANDA E MORAES, 2007).

Em síntese, o conceito de autoconstrução deste trabalho pode ser traduzido como sendo a autopromoção de moradias realizada pela população de baixa renda nos assentamentos informais das metrópoles brasileiras. A figura 1.1 abaixo traz um panorama típico de moradias do Recife produzidas nesta forma de autoconstrução aqui tratada.

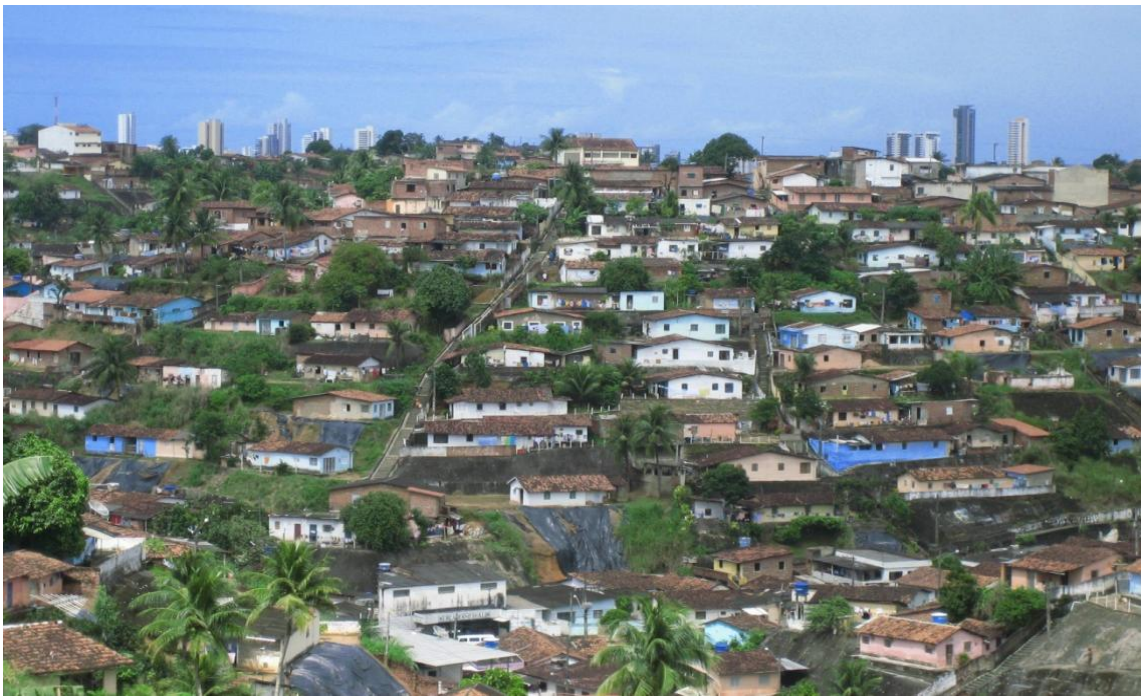


Figura 1.1 - Moradias Autoconstruídas nos Morros do Recife
Fonte: Foto do Autor

1.2. CONFRONTANDO IDÉIAS SOBRE O OBJETO DE ESTUDO.

Um olhar panorâmico sobre os assentamentos populares das grandes cidades brasileiras deixa claro que a autoconstrução é a forma predominante de acesso a moradia para a população de baixa renda, cujo volume de produção supera a do mercado formal e da ação governamental, pelo menos para a população com renda mensal abaixo de três salários mínimos[8].

Não é difícil perceber que a população urbana sem acesso ao mercado imobiliário formal ou aos programas habitacionais governamentais responde (ou busca responder) às suas necessidades de moradia com seus próprios recursos técnicos e financeiros, ocupando e construindo de forma precária, nas periferias urbanas[9], nas áreas de menor interesse para o mercado imobiliário, freqüentemente nas encostas e alagados, em áreas de proteção ambiental ou de risco e (por tudo isso mesmo) de difícil ocupação e urbanização, onde muitas vezes a infra-estrutura só foi conquistada com forte pressão social e/ou clientelismo político-eleitoral.

Na cidade do Recife, esse é um fenômeno muito presente, e podemos constatar que grande parte da população ainda segue realizando reformas ou construção de novas moradias nas áreas ainda desocupadas de terrenos, nas lajes das casas dos familiares, ou nas áreas ainda vazias nestes assentamentos e dos seus entornos.

Os assentamentos resultantes do processo acima descrito recebem diversas denominações, que dependem do contexto social em que são tratados, e que tem se modificado com o desenvolvimento das abordagens governamentais e do planejamento urbano nas décadas recentes. No senso comum ou no contexto popular eles são chamados de favelas, comunidades, ou até de invasões[10], na linguagem acadêmica ou do planejamento urbano encontra-se uma variação de termos como: ocupações ou assentamentos irregulares, ilegais, espontâneos, subnormais, precários, de baixa renda,

---

[8] Esta faixa de renda compõe a grande maioria do déficit habitacional brasileiro e tem sido um recorte muito usual no desenho das políticas públicas de habitação.

[9] A expressão Periferia aqui não se restringe a localização espacial no contexto urbano, mas principalmente à condição de acesso aos benefícios dos territórios urbanos, do direito a cidade.

[10] No contexto dos movimentos sociais mais organizados e politizados, o termo invasão é evitado e até combatido por seu sentido despolitizado.

áreas pobres, etc. Neste documento utilizamos inicialmente a denominação de assentamentos populares, com o sentido mais abrangente indicado por Souza (1990b), mas adotaremos, de forma mais específica, o termo assentamentos informais para identificar melhor a condição das áreas urbanas onde focamos nossa pesquisa, conforme definido na seção anterior deste capítulo.

A predominância da autoconstrução como forma de provisão habitacional da população de baixa renda (que se confunde com a proliferação dos assentamentos informais) está indicada no trabalho de pesquisadores e instituições importantes, embora isso não esteja refletido claramente em números oficiais, até por dificuldade de mensuração precisa desse universo. Dentre os autores que apontam nessa direção podemos citar os trabalhos de Azevedo (2007, p.14), Fernandes (in ABRAMO org. 2007, p.139), Maricato (2001, p.38) e Baltrusis (2007, p.238). Este último autor aponta inclusive para conclusões de estudo da Fundação João Pinheiro, instituição responsável pelo dimensionamento de necessidades habitacionais adotado pelo governo brasileiro para o planejamento de políticas públicas.

Em princípio, esta forma de produção de moradias, sem apoio (explícito) dos recursos técnicos e financeiros disponíveis no sistema habitacional oficial, ou do planejamento urbanístico e arquitetônico formal, aparece na literatura de forma muito associada com as condições precárias de habitabilidade em que vive grande parte da população de baixa renda das grandes cidades, não apenas no Brasil, mas também em muitos outros países de "capitalismo periférico" [11], como nos revela Mike Davis (2006). A presença massiva dessa forma de provisão habitacional se traduz inclusive na imagem pública (da mídia) de muitas das nossas cidades[12].

No entanto, um olhar mais atento sobre este tipo de assentamento nos revela também que as condições precárias não são conseqüência apenas da forma como a população constrói, mas também, ou principalmente, do que o Estado deixa de construir, da infra-estrutura deficiente ou ausente, das ações e serviços que não podem ser realizados

---

[11] "Capitalismo Periférico" é uma expressão adotada por Ermínia Maricato (2005) que julgamos mais apropriada do que "terceiro mundo" para indicar o universo ao qual nos referimos aqui.

[12] Cidades como Rio de Janeiro ou Recife, por exemplo, têm suas imagens nos meios de comunicação fortemente vinculadas as Favelas que compõem seu tecido urbano.

diretamente pela população. A precariedade destes assentamentos autoconstruídos não resulta tanto da ação da população, mas principalmente da deficiência de ação estatal, especialmente quanto a infra-estrutura e ordenamento do espaço público.

Apesar dessa imagem negativa predominante, associada com o modelo excludente de produção da cidade, a visão que norteia este trabalho indica que a autoconstrução não deve ser interpretada apenas como conseqüência de um poder aquisitivo insuficiente para a população se inserir no mercado imobiliário formal.

A observação da autoconstrução em alguns assentamentos populares mais consolidados e com algum nível de urbanização, nos trouxe a reflexão de que este fenômeno também pode ser interpretado como uma alternativa "espontânea" das próprias famílias, quando buscam alguma autonomia para definir soluções habitacionais mais próximas de seu contexto sócio-cultural e de suas necessidades específicas. Alternativas que não estariam acessíveis (para esse público) no mercado imobiliário formal, nem são viabilizadas pela ação estatal. Lembrando, porém que as famílias de baixa renda não dispõem de muitas alternativas de acesso a moradia digna no contexto atual.

Ainda assim, entendemos que a autoconstrução pode ser interpretada como uma forma de provisão habitacional que antecede a criação do mercado imobiliário ou do sistema habitacional estatal, antes da população ser convertida em consumidores ou mutuários, e que ainda persiste como alternativa mais vantajosa para boa parte desse público.

A visão da autoconstrução como solução "natural" também já foi objeto de crítica contundente, elaborada por autores como Ermínia Maricato (1982, p.74) quando nos lembra que a população que usa esta forma de acesso a moradia não está mais ligada a uma economia rural de subsistência, mas se trata da massa assalariada participante de uma economia industrial e capitalista. Desse ponto de vista (inspirada na visão de Oliveira), a autoconstrução é essencialmente uma conseqüência do baixo poder aquisitivo da classe trabalhadora e das políticas públicas excludentes, que geralmente estão atreladas ao interesse do capital privado.

Por outro lado, lembramos que o conceito de autoconstrução aqui adotado não se limita aos casos onde a população trabalha diretamente na construção de sua casa, mas também quando contrata profissionais para realizar obras em casas ou terrenos já

conquistados no território urbano. Nesse caso ela também significa um investimento da população para consolidar sua conquista territorial dentro do disputado espaço urbano.

Ao mesmo tempo, a autoconstrução se refere a uma mobilização financeira que parece passar "por fora" do circuito de reprodução e acumulação do capital imobiliário e da construção civil. Uma característica importante a ser destacada na autoconstrução é que geralmente não há agentes econômicos (estatais ou empresariais) intermediando a produção e o consumo da moradia. Mesmo considerando que há sempre alguma influência dos agentes que atuam no espaço urbano (inclusive o mercado imobiliário e o estado), nesse processo eles não são protagonistas da produção habitacional.

Nesse sentido, a autoconstrução estaria mais voltada para responder as necessidades de moradia de quem o realiza, e menos para obtenção de lucro ou de prestígio político, que estão fortemente associadas com a produção estatal ou do mercado imobiliário. Na autoconstrução as moradias são produzidas com interesse prioritário no seu valor de uso, e não de troca (embora elas possam integrar depois um mercado informal).

A realização dos lucros e a circulação financeira envolvida nos processos de autoconstrução não são tão claras como nos sistemas formais de produção habitacional, que permitem um planejamento mais centralizado e preciso, tanto das intervenções físicas (projeto das construções), como das intermediações financeiras (concessão de créditos e obtenção de lucros) [13].

Para atualizar a leitura sobre o fenômeno da autoconstrução, em relação às críticas formuladas na década de 70, é preciso considerar também as importantes mudanças que tem ocorrido desde a década de 80, em relação à consolidação, urbanização e infra-estrutura dos assentamentos informais, nos territórios conquistados e consolidados pelas classes populares dentro do espaço urbano.

Embora a maioria dos assentamentos informais ainda apresente condições precárias de habitabilidade, demandando ainda um grande volume de investimentos públicos, boa parte deles já alcançou um padrão de infra-estrutura e urbanização capazes de dar

[13] Vale destacar que setores ligados a indústria e comércio de material de construção já conhecem o peso da movimentação financeira na autoconstrução, e estão muito interessados nas políticas públicas nesse sentido. Isso pode ser constatado na consulta aos sites da ABRAMAT E ANAMACO, que representam os empresários desse setor.

suporte à moradias adequadas em seu território, como é o caso de algumas ZEIS do Recife[14]. Ou seja, tornaram-se territórios prioritários para as classes populares realizarem seus investimentos em moradia[15].

Nesse sentido, retomamos a linha de pensamento anterior, da autoconstrução como manifestação de autonomia da população, que inevitavelmente nos remete às idéias do arquiteto inglês John Turner (1977). Este autor exerceu forte influencia na América Latina desde a década de 70, quando apresentou a autoconstrução como alternativa para romper com sistemas centralizados de produção habitacional, e estabelecer formas que, segundo ele, seriam mais adequadas e até mais sustentáveis para a demanda das classes populares. Trazemos aqui as palavras do próprio Turner:

> "La Tesis de este libro es que lãs estructuras rediales y lãs tecnologias descentralizadoras, esto es, los sistemas locales autogobernados, constituyen los único métodos y médios capaces de proporcionar bienes y servicios satisfatórios, además de ser los únicos que garantizam el equilíbrio ecológico (TURNER, 1977, p32)".

De fato, observando a proliferação e dimensão dos assentamentos informais existentes nas cidades brasileiras e o perfil das necessidades habitacionais da população urbana (analisada em capítulo posterior), parece-nos realmente improvável que toda a diversidade e volume dessa demanda possam ser respondidos por sistemas centralizados de produção de moradias. Por sistemas centralizados nos referimos a projetos e empreendimentos de grande ou médio porte, elaborados e conduzidos por empresas privadas ou órgãos governamentais. Esse modelo de produção demanda quase sempre grandes terrenos, onde se constroem unidades habitacionais padronizadas, geralmente com dimensões muito pequenas quando são destinadas ao público de baixa renda, ou de classe média-baixa.

As dificuldades atuais para implantar esse modelo habitacional tradicional parecem-nos ainda mais forte quando observamos a configuração territorial de grandes cidades como

[14] Com a ressalva de que as condições de saneamento, no geral, ainda são muito precárias. Mas que não diferem tanto do padrão predominante em todo o território do Recife, inclusive na cidade formal.

[15] Também por esse motivo preferimos a denominação de assentamentos informais, e não de irregulares ou precários, conforme justificativa anterior.

Recife, onde já é muito restrita a disponibilidade de terra urbanizada para expansão habitacional dos segmentos populares, segundo a lógica fundiária vigente.

Mas as idéias de Turner (1977), sobre o exercício de autonomia e participação popular na autoconstrução, têm sido muito criticadas por diversos autores. As críticas se referem principalmente ao sentido muito restrito de participação popular no conceito de Turner, que enfatiza mais o planejamento físico da própria moradia, e que não apontam para participação na construção do espaço urbano, na conquista da terra, ou ainda (acrescentamos aqui) nos sistemas de financiamento da moradia.

Neste sentido, pode-se afirmar que a concepção de Turner serviu muito bem ao ideal neoliberal difundido pelo Banco Mundial (com mais ênfase na década de 90), onde o estado deveria desempenhar um papel menos importante no acesso a moradia das classes populares, já que essa população saberia conduzir de forma autônoma esse processo (DAVIS, 2006).

Por outro lado, a dinâmica de promoção habitacional observada nos assentamentos populares do Recife, nos leva a perceber que, apesar das restrições técnicas e econômicas da sua população, há um volume expressivo de recursos humanos e financeiros mobilizados na produção (ou melhoraria) das moradias no interior destes assentamentos. E todo esse investimento na produção imobiliária informal parece ocorrer de forma autônoma em relação ao apoio (técnico e financeiro) do sistema formal e oficial de planejamento urbano e da política habitacional.

Nesse contexto carente de planejamento e coordenação no uso do solo, os esforços nem sempre resultam em moradias adequadas, e freqüentemente promovem a ocupação de áreas inadequadas (para a população e para o ambiente natural). Ou seja, não se trata apenas de escassez de recursos, mas também (ou principalmente) do uso inadequado ou desarticulado dos recursos, conforme nos relata Ribeiro:

> "A moradia popular nas metrópoles brasileiras não tem como sua principal característica – como no passado – a rusticidade e improvisação. A premência da localização em áreas com proximidade ou acessibilidade aos territórios onde estão concentrados a renda e a riqueza desencadeia a reprodução do habitat precário como solução de inserção na condição urbana." (RIBEIRO, 2007, p.35)

Esta reflexão preliminar sobre a dinâmica da (re)produção da cidade informal nos fornece indícios de que há um potencial expressivo de recursos humanos e financeiros que não parecem ser bem assimilados na concepção e no desenho da política habitacional, e que justamente por isso tem representado riscos para o agravamento da precariedade urbanística e ambiental.

Ao mesmo tempo, percebemos que a visão predominante no ambiente do planejamento das políticas públicas, classifica a população que usa a autoconstrução como dependente de um alto nível de subsídio para acessar o sistema habitacional formal. Quando na verdade o subsídio governamental só tem sido disponibilizado para um percentual muito pequeno da população de baixa renda.

O queremos argumentar, é que esse processo de autoconstrução habitacional descentralizado e pulverizado, que julgamos inerente a dinâmica urbana brasileira, parece ainda não receber uma atenção adequada no desenho dos sistemas de planejamento habitacional e do espaço urbano.

Não podemos esquecer que os esforços empreendidos ao longo das últimas décadas para promover ações de integração de assentamentos precários, representam um grande avanço no reconhecimento e abordagem da política urbana sobre as moradias produzidas por autoconstrução.

Os impactos de melhoria alcançados com a infra-estrutura e ordenamento do espaço público em alguns destes assentamentos são muito claros, inclusive em muitas ZEIS do Recife. No entanto, podemos perceber que existem importantes lacunas na concepção das intervenções nos assentamentos informais, e que ainda remetem a autoconstrução a um papel pouco relevante (ou marginal) neste contexto. Os recursos públicos investidos nestas ações são concentrados quase exclusivamente na provisão de infra-estrutura (extremamente necessárias), mas raramente estão disponíveis para reabilitar as moradias que já foram construídas de forma autônoma pela população. Nem mesmo os recursos onerosos do sistema financeiro habitacional estão acessíveis para essa população, conforme pudemos constatar em campo (com dados apresentados no capítulo três).

É bastante importante salientar que, no caso das ZEIS do Recife, trata-se de assentamentos que estão consolidados e legitimados perante o poder público. São territórios que se encontram em algum ponto do processo de regularização urbanística e

fundiária (ainda que em ritmo lento), e por isso não estão mais sujeitos a remoção da sua população (em grande escala). Em geral, apresentam um bom nível de segurança da posse da terra. Mas mesmo nesse contexto favorável à consolidação habitacional, e diante dos notórios esforços da população para produzir suas moradias por conta própria, os recursos (técnicos e financeiros) do sistema formal (e estatal) de produção habitacional não estão disponíveis para essa população, como estão, por exemplo, para aquisição de novas unidades produzidas por grandes empresas imobiliárias.

Por outro lado, também não se verifica um controle mais explícito sobre a reprodução do habitat precário destes assentamentos, exceto quando há riscos de sua expansão para o território da cidade formal. Na observação de assentamentos populares mais consolidados, percebemos que, em algumas situações específicas, as estratégias habitacionais conduzidas de forma autônoma pela população, podem responder às suas demandas com maior eficácia do que alguns modelos vigentes de produção de moradias, tanto os governamentais como do mercado imobiliário, mesmo havendo fortes limitações e contradições nesse processo, que buscamos tratar aqui.

Mas esta ênfase positiva sobre o potencial da autoconstrução, conduzida à revelia do sistema de planejamento urbano e habitacional oficial (e estatal), não significa que atribuímos ao Estado um papel secundário nesta questão. Ao contrário, baseado na compreensão da moradia como direito social fundamental, julgamos que o Estado deve assumir um papel central, não só para viabilizar acesso universal à moradia digna, mas também para promover um desenvolvimento urbano sustentável, dentro do qual a habitação de interesse social é um componente essencial.

Assim, a visão de fundo deste trabalho é que a política habitacional de interesse social deve trazer um leque mais amplo de alternativas, além dos sistemas centralizados de planejamento e produção, que são direcionados ou conduzidos pela indústria da construção civil, pelo mercado imobiliário, ou por órgãos governamentais, onde as famílias são tratadas como meros consumidores, mutuários ou beneficiários de projetos de grande porte.

Cabe destacar que os esforços para desenvolvimento do conceito (e da prática) de Produção Social da Moradia já trazem algumas contribuições importantes para oferecer alternativas a esse modelo. Mas as principais experiências nesse sentido ainda apontam

para a construção de novos conjuntos habitacionais, em um movimento de expansão ou preenchimento do espaço urbano, enquanto nós apontamos aqui para a qualificação das moradias e espaços já conquistados no território urbano.

Enfim, partimos do entendimento de que a produção (ou melhoria) de moradias de uma forma descentralizada e pulverizada[16], baseada em autoconstrução (ou autopromoção habitacional) é um elemento inerente a dinâmica urbana, e por isso demanda um conhecimento mais apropriado da sua natureza, do seu potencial, mas também dos seus limites e implicações, de forma a subsidiar a concepção de políticas urbanas e habitacionais mais sustentáveis.

1.3. POLÍTICAS DE HABITAÇÃO E AUTOCONSTRUÇÃO: ANTECEDENTES HISTÓRICOS E TEÓRICOS.

Uma leitura ampla da bibliografia sobre desenvolvimento e planejamento urbano nos indica que desde meados do século XX no Brasil, inúmeras intervenções estatais têm sido formuladas e implementadas com o suposto objetivo de responder ao problema habitacional da população de baixa renda, haja vista que isso tem gerado um impacto negativo para todo o ambiente urbano, e não apenas para os moradores das áreas pobres.

Em nome da saúde pública (ou de uma "limpeza" social), o estado brasileiro já empreendeu inúmeras intervenções urbanísticas para reassentamento (ou simplesmente remoção) de moradias dos segmentos populares que eram consideradas insalubres para permanecer no ambiente das cidades modernas.

Considerando, porém que nem sempre os governos detinham uma hegemonia política tão forte que permitisse a remoção dos pobres sem oferecer alternativa para essa população, tornou-se necessário estabelecer estratégias de ação ou intermediação estatal para produzir habitações populares. No entanto, o público alvo e o nível de subsídio estatal sofreram grandes variações de acordo com o contexto histórico e político vigente.

[16] O termo pulverizado aqui utilizado significa que as moradias são produzidas uma a uma, e não em conjuntos habitacionais, embora estejam relativamente concentradas em assentamentos populares.

Nessa perspectiva, inúmeros projetos e programas governamentais de habitação popular já foram formulados e implementados no Brasil ao longo do século XX[17], mas conforme apontam alguns autores (AZEVEDO,op. cit.; BALTRUSIS, op. cit.), estas ações nunca superaram a autoconstrução como forma predominante de provisão habitacional para população de baixa renda. Ou seja, a produção habitacional regular e formal, privada ou governamental, nunca conseguiu responder plenamente a demanda habitacional dos segmentos populares, classificados então como "demanda não solvável", ou seja, que não poderia pagar pela sua moradia.

Ao mesmo tempo, a produção habitacional privada para os setores de renda média e alta, durante muito tempo contou (e ainda conta) com algum tipo de apoio, intermediação ou regulação estatal, conforme será abordado melhor no capítulo três (que trata do financiamento habitacional).

No campo das políticas habitacionais, podemos afirmar que até a década de 80 ainda se mantinha no Brasil a predominância de uma visão higienista sobre as moradias autoconstruídas. Em geral, elas eram tratadas quase sempre como um problema sanitário (ou mesmo estético), e por isso deveriam ser erradicadas e substituídas por edificações planejadas, construídas muitas vezes sob intervenção do estado. Evidentemente, as ações estatais quase nunca substituíram (na mesma quantidade e para as mesmas famílias) as moradias removidas nas operações de saneamento e "modernização" do espaço urbano.

Um exemplo muito emblemático deste tipo de ação estatal foi a Liga Social Contra o Mocambo, implementada em Pernambuco no governo do interventor Agamenon Magalhães. (LIMA, 2005, p.84; MORAES, 2005b, p.2). Esta organização de caráter privado, mas com apoio estatal, trazia no próprio título a expressão "contra o mocambo", que traduzia bem a visão governamental (e das classes dominantes) sobre as moradias autoconstruídas (de baixa renda). Cabe apresentar alguns números para ilustrar a concepção desse período e desta instituição emblemática na história da política habitacional em Pernambuco:

---

[17] Sobre a história dos Programas e Políticas Habitacionais implementadas no Brasil ver, dentre outros, Bonduki (1998).

> "Entre 1939 e 1944 foram demolidas 12.334 mocambos e construídas 5.415 casas, o que significa dizer que mais de 7 mil famílias foram removidas sem terem à disposição outra habitação até aquele momento."(LEITE, 2007)

Essa postura tão explicitamente agressiva contra as moradias populares autoconstruídas (representada nesta época pelo mocambo) norteou a política habitacional em Pernambuco até, pelo menos, o início da década de 60, onde "os resquícios do tempo da escravidão, quando se combatia a existência dos quilombos, pareciam estar entranhados nas práticas do estado" Leite (2007, p. 34).

A partir da década de 60, após a instalação do regime militar, o governo brasileiro passa a intervir de forma mais estruturada sobre o processo de produção habitacional e do espaço urbano, inclusive para responder a sua necessidade de legitimação popular e de fomento a indústria da construção civil nacional.

Esse esforço resulta na criação do FGTS, do BNH e do próprio Sistema Financeiro de Habitação – SFH. Com isso, o padrão de abordagem da política habitacional brasileira sofre uma mudança muito expressiva e se expressa principalmente na construção de grandes conjuntos habitacionais localizados em periferias urbanas. Esse modelo de atuação se estendeu de forma predominante até pelo menos e início dos anos 80.

Este modelo já foi amplamente analisado e criticado por diversos autores e pesquisadores brasileiros, e seus impactos na acumulação capitalista e na segregação sócio-espacial das metrópoles brasileiras também são bem conhecidos (SOUZA, 1990a e MARICATO, 2007, dentre outros).

Mas sem dúvida a estruturação desse sistema de financiamento habitacional (regulado pelo estado) foi um passo importante para a construção de uma política habitacional nacional, no âmbito do aparelho estatal, apesar do caráter fortemente empresarial que dominou esse sistema durante pelo menos duas décadas.

Diante desse quadro, um contingente cada vez maior da população permanecia sem acesso ao mercado imobiliário privado (financiado com fundos públicos), ou mesmo aos programas habitacionais conduzidos por instituições governamentais (COHABs) destinados aos setores de baixa renda.

A busca de soluções habitacionais pela população excluída do sistema habitacional oficial resultou na proliferação da autoconstrução realizada em assentamentos precários

e irregulares, abundantes nas grandes cidades brasileiras, fenômeno descrito no início deste capítulo.

Nesse contexto, pensadores brasileiros como Francisco de Oliveira formularam idéias muito críticas sobre o papel desempenhado pela autoconstrução no fortalecimento da acumulação capitalista no Brasil. A tese formulada por Oliveira é de que a autoconstrução da moradia proletária contribui decisivamente para o rebaixamento da reprodução da força de trabalho, ou seja, dos custos da mão de obra urbana (dos salários), haja vista que estes salários não incluíam o custo real da sobrevivência dos trabalhadores, excluindo o custo da moradia, já que eram produzidas por autoconstrução, com grande carga de sobre trabalho (não remunerado) nos finais de semana (OLIVEIRA, 2003).

A tese de Oliveira parece ter influenciado toda uma geração de pesquisadores que posteriormente assumiram a condição de formuladores e gestores de políticas públicas[18]. Mas tal influência foi assimilada de forma crítica, permitindo que alguns dos estudiosos dessa geração tenham se dedicado, desde o final da década de 80, a promoção e difusão do mutirão como elemento central de uma alternativa para a política habitacional. Vale ressaltar que mesmo com organização coletiva, autogestão, e contando com recursos e a mediação estatal, o mutirão ainda é interpretado por Oliveira como uma forma de autoconstrução (OLIVEIRA, 2006).

Os efeitos sociais perversos relacionados com a precariedade dos assentamentos autoconstruídos nas periferias das metrópoles brasileiras foram também objeto para reflexão de Lúcio Kowarick (1979), que desenvolveu o conceito de espoliação urbana para explicar o resultado do processo de exploração sócio-econômica ao qual é submetida a população proletária urbana. Este processo inclui não só a autoconstrução (com base na tese de Oliveira), mas também a precariedade e segregação territorial dos assentamentos produzidos e habitados pela população proletária (KOWARICK, 1979).

Ao final da década de 80, diante do quadro confuso da macro-economia brasileira, e da grave situação financeira do sistema habitacional estatal, o governo brasileiro promove um corte radical dos investimentos na área habitacional, praticamente desmontando o

[18] Nos referimos a nomes como Nabil Bonduki, Ermínia Maricato e Raquel Rolnik, por exemplo.

sistema de financiamento público existente. Essa decisão também parece estar muito associada com as diretrizes neo-liberais que dominaram a postura governamental na década seguinte.

Ao longo da década de 90, alguns autores apontam para uma aparente descentralização das políticas habitacionais no Brasil, que na verdade se confunde com a forte escassez de recursos do governo federal para esse setor, onde cada ente da federação (estados e municípios) deveria contar com seus próprios recursos (ou captados junto a agencias internacionais) para responder a demanda dos segmentos populares (AZEVEDO, 2007). Neste quadro, os segmentos populares intensificaram ainda mais o processo de proliferação e adensamento dos assentamentos irregulares e precários. (MARICATO, 2007 e 2001).

Cabe destacar que nesta mesma época, o governo federal buscou estruturar o sistema de financiamento imobiliário - SFI, destinadas aos setores de renda média e alta. Tratava-se de restabelecer regras para tentar liberar o sistema de fomento financeiro do mercado imobiliário privado, que também havia sido interrompido no início da década de 90.

Mas mesmo diante das profundas críticas feitas ao modelo empresarial, predominante no período do BNH, ele ainda é uma referência muito forte na política habitacional brasileira, e boa parte do arcabouço institucional criado para viabilizá-lo, ainda continua vigente no aparato estatal brasileiro, tais como o FGTS, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE, o próprio sistema financeiro de habitação - SFH, além da estrutura técnico-funcional dentro da CAIXA[19], herdeira do BNH e ainda detentora da maior carteira de crédito habitacional do País.

A partir de 2001, após a promulgação do Estatuto da Cidade, sem dúvida houve consideráveis avanços em relação à construção (ou retomada) de uma política habitacional de interesse social no Brasil. Os esforços para construção de um novo modelo de atuação da política habitacional se tornaram mais intensivos a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades.

---

[19] Evidentemente que a política habitacional brasileira atual apresenta grandes avanços na gestão dos recursos e desenho dos programas. No entanto, permanece um nível de dependência do planejamento (programas) estabelecido pelo governo federal e das suas fontes de recursos.

Dentre os avanços mais recentes da política habitacional brasileira destacamos principalmente a estruturação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS – com a criação de um fundo nacional de habitação - FNHIS e de um conselho que deve gerir de forma participativa recursos públicos de subsídio para a população com renda abaixo de cinco salários mínimos. Este sistema também se articula com os demais entes da federação (estados e municípios) disponibilizando recursos para fundos e conselhos locais com gestão participativa.

Embora este sistema ainda esteja numa fase incipiente de implantação, ele tem se configurado como uma nova abordagem da política estatal para esse setor, e não mais como uma política de um governo transitório.

Curiosamente, porém, uma parte muito relevante dos recursos disponíveis para essa nova política habitacional, ainda está vinculada a estrutura do antigo sistema habitacional baseado nos recursos do FGTS, que por sua vez possui outro conselho específico para deliberar sobre o uso dos seus recursos.

Apesar destes avanços em relação à gestão pública dos recursos da área habitacional, o modelo de atuação baseado na produção de conjuntos habitacionais (não mais tão grandes) em terrenos desocupados (não mais tão distantes) ainda é um padrão de ação governamental com maior visibilidade na política brasileira, embora também nos pareça muito claro as dificuldades para viabilizar este tipo de empreendimento no contexto metropolitano atual, diante da aparente (in) disponibilidade de terrenos urbanizados com custo compatível para moradias de interesse social[20].

Evidentemente, que dentro desse padrão de atuação governamental ainda muito predominante, a autoconstrução (segundo o conceito aqui definido) é remetida a um papel quase irrelevante no desenho das ações habitacionais, haja vista que há uma clara prioridade para as empresas privadas serem protagonistas dos empreendimentos e processos de produção habitacional para a população de Baixa Renda.[21]

---

[20] O Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, quando prioriza a produção de novas unidades, é um exemplo típico desse modelo, e também já apresenta dificuldades deste tipo para atingir suas metas.

[21] Para confirmar essa impressão basta verificar o material de orientação ao PMCMV disponíveis no site do MCidades e da CAIXA.

Não podemos desconsiderar as importantes conquistas políticas, que resultaram na abertura da possibilidade para as organizações populares acessarem recursos públicos diretamente, e desenvolver os projetos baseados no conceito de produção social da moradia. Mas o volume destas iniciativas ainda é muito inferior a disponibilidade de recursos para produção habitacional das empresas privadas.

Neste padrão de atuação fica claro que os subsídios financeiros disponibilizados pelo estado, mesmo que atinjam o público ao qual estão destinados, tendem a ser apropriados também pelas empresas de construção civil e do mercado imobiliário, contribuindo para o processo de acumulação do capital, com forte apoio estatal.

Cabe ainda destacar que a criação e disseminação do conceito de déficit habitacional, ou seja, da mensuração da necessidade de produção de novas moradias, está fortemente relacionada com o tipo de atuação descrita acima, onde o estado promove habitação popular por intermédio de empresas privadas e do mercado imobiliário. Essa posição é reforçada pelo trabalho de autores brasileiros que discutem a própria criação do conceito de déficit habitacional, como Flávio Villaça (1986) e Gabriel Bolaffi (1982). Para estes autores, o sentido principal da contagem deste déficit no contexto de uma economia capitalista, onde produção de moradias segue a lógica de acumulação, é criar justificativas para o estado financiar (e subsidiar) a produção habitacional por intermédio das empresas, e conseqüentemente reforçar a acumulação do capital.

1.4. A URBANIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS.

Para refletir sobre a relação do estado com as iniciativas populares de autopromoção habitacional torna-se essencial analisar também a transformação ocorrida no reconhecimento e abordagem do estado sobre as ocupações irregulares, sobre as invasões de terra para garantir o acesso a moradia no território urbano.

Somente a partir do final da década de 70, diante da enorme proliferação, dimensão e precariedade que os assentamentos populares autoconstruídos atingiram nas metrópoles brasileiras e da absoluta impossibilidade (ou inviabilidade) de serem erradicados completamente desse contexto, ocorreram mudanças importantes na abordagem da política e do planejamento urbano sobre estes assentamentos. Progressivamente, e impulsionados pela pressão popular, boa parte do território da cidade informal foi sendo

reconhecido e legitimado perante o poder público, e tratadas como conquistas do direito à moradia (mas ainda sem o pleno direito a cidade). Em certa medida, este reconhecimento serviu para amenizar um pouco a pressão social sobre o estado, já que este nunca conseguiu conter toda a população nos limites do planejamento urbano e da produção formal de moradias. Pode-se afirmar até que as políticas públicas de habitação e desenvolvimento urbano, predominantes no Brasil ao longo das últimas décadas, contribuíram decisivamente para excluir grande parte da população brasileira do direito a cidade nos termos definido por Henry Levefbre (RIBEIRO, 2007).

Apoiados principalmente no trabalho de Souza (2007) registramos aqui dois marcos importantes do processo de reconhecimento, conquista de legitimidade e consolidação dos assentamentos autoconstruídos, em Pernambuco. Um desses marcos, o movimento "Terras de Ninguém" se iniciou em meados da década de 70, quando setores progressistas da Igreja Católica ligados a Dom Hélder (na Comissão de Justiça e Paz) apoiaram o movimento popular na luta pelo reconhecimento do direito de morar nas terras ocupadas por cerca de quinze mil famílias nos morros da zona norte do Recife (que não por acaso foi ocupado desde a época da Liga Social Contra o Mocambo). Esse movimento deu visibilidade à luta pelo direito a terra no contexto urbano, culminou com a aquisição das terras pelo estado, junto aos supostos proprietários, e a distribuição de títulos de concessão de direito real de uso (CDRU) aos ocupantes. Esse foi um momento histórico de reconhecimento coletivo do direito a moradia, para uma população que teoricamente violou o direito de propriedade da terra.

Outro marco fundamental no processo de reconhecimento e consolidação dos assentamentos populares autoconstruídos foi a criação das Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS que se iniciou ainda no final da década de 70, mas que se institucionalizou de forma mais efetiva, em meados da década de 80, quando foi instituída a primeira lei do PREZEIS. Esta lei, de caráter muito inovador na época, se constituiu em um dos primeiros instrumentos legais de reconhecimento das ocupações irregulares no Brasil, estabelecendo critérios e diretrizes para a integração dessas ocupações ao território da cidade formal. Além disso, ela estabeleceu instâncias de deliberação participativa sobre o planejamento das intervenções e dos recursos públicos ali investidos.

Na mesma época, instrumentos semelhantes às ZEIS de Recife estavam sendo implementados em algumas outras cidades do país (Diadema e Belo Horizonte), embora sem a mesma ênfase na gestão participativa dos recursos. Estes processos exerceram forte influência sobre a construção dos marcos legais da política habitacional atual (tais como a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade).

Em outra vertente de atuação, paralela as conquistas protagonizadas pelos movimentos populares (e impulsionados por estas), o aparelho estatal também operou mudanças na sua forma de tratar os assentamentos informais.

A partir do final da década de 70, com a reconhecida falência e ineficácia da política do BNH para responder a população de baixa renda, e para a qual estava destinada no seu discurso oficial, foram criadas algumas modalidades de programas habitacionais do governo federal, mais voltados para melhorias em assentamentos informais (urbanização, saneamento), e associados com algumas formas de apoio a autoconstrução ou autopromoção de moradias. Estes programas, chamados de alternativos, buscavam uma abordagem diferenciada da anterior, como nos relata Souza:

> "O traço distintivo desses programas em relação ao programa convencional, foi, de início, a área de intervenção e a população beneficiada. Atuando em favelas consolidadas ou promovendo reassentamentos, os programas alternativos tiveram como pressuposto para sua atuação a identificação prévia da clientela, em geral, politicamente fortalecida." (SOUZA, 1990, p.127)

Tomando por referencia as transformações na relação com o estado acima descritas, podemos afirmar que o reconhecimento da legitimidade dos assentamentos populares e a busca de políticas para promover sua consolidação e integração urbanística e social com a cidade formal, progressivamente passaram a ser vistos como condição importante para o desenvolvimento urbano sustentável.

Apesar das contradições e dificuldades deste processo, a urbanização e regularização de favelas (e outros tipos de assentamentos informais) passaram a integrar a pauta do planejamento urbano e da ação governamental no Brasil, se consolidando como eixo importante da política habitacional e urbana, desde a década de 80.

Importante ressaltar que estas mudanças de visão sobre os assentamentos informais não foi um processo espontâneo, resultante da evolução do pensamento político e

acadêmico. Este avanço foi, sobretudo, uma conquista dos movimentos sociais urbanos, em relação ao direito a cidade.

No contexto atual da cidade do Recife, em conseqüência dessa expressiva mudança de visão e abordagem estatal sobre os assentamentos autoconstruídos, muitos deles alcançaram um patamar de consolidação territorial e legitimação política, que viabilizaram a conquista de melhorias na infra-estrutura, urbanização e até a regularização fundiária, embora haja profundas diferenças nas condições de habitabilidade entre as 66 ZEIS reconhecidas pelo poder público, com predominância de uma forte precariedade urbanística e informalidade jurídico-fundiária, segundo nos indica alguns dados (BDZEIS, 2005) e artigos sobre o tema. (MIRANDA E MORAES, 2007).

Percebemos também, que nas abordagens mais recentes das políticas urbanas e habitacionais está implícita que a autoconstrução é considerada uma solução habitacional adequada (ou aceitável). Este reconhecimento se reflete inclusive na metodologia de mensuração das necessidades habitacionais usada como referência para as políticas do setor, que foi desenvolvida pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2005). Nesta metodologia, está claro que grande parte das moradias autoconstruídas já está excluída da contagem do déficit habitacional básico, embora as condições fundiárias e da infra-estrutura determinem muitas vezes a permanência de boa parte desse contingente na contagem de moradias inadequadas[22].

Dentro dessa lógica, nas intervenções governamentais nas favelas, a maioria das moradias já existentes tem sido consolidada pelo estado, com instalação de alguma infra-estrutura. Mas por outro lado, a grande maioria das moradias existentes nesse contexto não recebe nenhum outro apoio governamental, nem conseguem acessar o sistema de crédito habitacional regulado pelo estado (FGTS ou SBPE), onde os recursos onerosos possuem um custo mais baixo do que outras opções de crédito, desvinculadas dos fundos de habitação.

No padrão geral das intervenções atuais para urbanização de favelas, é muito comum que apenas uma parte da população receba algum subsídio habitacional. Nestas ações,

---

[22] A análise dos componentes do déficit e sua relação com a autoconstrução é analisada no capítulo 3.

somente as moradias localizadas nas áreas de risco mais críticas, sujeitas a alagamentos, deslizamentos de terra ou ainda para abertura de vias, tem sua população reassentada para novas moradias, entregues geralmente com subsídio integral do estado.

Por outro lado, o restante da população residente nas áreas consolidáveis (a maioria que não será reassentada) não costuma receber nenhum apoio para melhorar suas moradias (autoconstruídas), exceto a infra-estrutura resultante da urbanização. O apoio estatal não está disponível nem mesmo com recursos onerosos, já que as linhas de crédito habitacionais são quase inacessíveis nesse contexto.

Em uma observação mais atenta neste tipo de intervenção, é possível observar até um tipo estranho de competição, quando as famílias mais pobres disputam a ocupação dos terrenos com as piores condições, ao tomarem conhecimento que estas áreas vão ser beneficiadas por algum plano urbanístico (integram o perímetro de reassentamento). Apesar dos riscos e da longa espera a que estão sujeitas, essa opção parece ser uma das únicas formas das famílias que vivem em assentamentos informais receberem algum subsídio governamental para conquistar uma moradia digna.

Este comportamento acima serve para ilustrar que as opções dentro da política habitacional são bem extremas para a população dos assentamentos informais: ou ocorre a remoção (e subsídio) total para alguns (a minoria), ou não há nenhum apoio para melhorar as unidades habitacionais já conquistadas, mesmo que ainda não possuam um nível de habitabilidade adequado.

Poder-se-ia argumentar que em projetos de urbanização de favelas bem estruturados, a regularização fundiária deveria ser um componente prioritário da intervenção, que permitiria inclusive o acesso ao crédito habitacional, para as famílias realizarem melhorias nas suas casas. Essa parece ser inclusive a idéia defendida pelo economista peruano Hernando De Soto: a regularidade fundiária traria o acesso ao crédito e alavancaria não somente a autopromoção habitacional, mas também a geração de renda da população (DE SOTO, apud CARDOSO, 2008, p13-14).

Na prática, porém as ações para regularização fundiária não costumam receber a mesma atenção das ações para provisão de infra-estrutura nas intervenções em assentamentos precários. Mas mesmo quando há avanços na regularização fundiária, os resultados não se revertem de forma imediata no acesso ao crédito habitacional, conforme já indicam

autores e estudos nesse sentido (CARDOSO, 2008, p14), e que também pudemos perceber na nossa pesquisa empírica.

A observação desta aparente lacuna na concepção das políticas de habitação, situada entre a urbanização de assentamentos precários, e a produção de novos conjuntos habitacionais, é um dos pontos importantes de reflexão (e inquietação) que norteia este trabalho. Julgamos que essa lacuna se refere justamente a adoção da autoconstrução como alternativa para responder a um segmento das necessidades habitacionais. Mas para se converter em alternativa adequada, a autoconstrução precisaria contar com o apoio de recursos financeiros e técnicos, disponibilizados pelo estado para outras formas de produção habitacional.

2. FINANCIAMENTO HABITACIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo buscamos apresentar os elementos que norteiam os sistemas de financiamento da produção habitacional de uma forma geral, e as modalidades que incidem sobre a prática da autoconstrução em particular. Entendemos que essa análise permite ampliar a compreensão sobre o nosso objeto de estudo, ajudando a esclarecer as contradições e implicações do fenômeno da autoconstrução presente nos assentamentos informais do Recife.

Para analisar a lógica implícita nos sistemas de financiamento habitacional, partimos do entendimento da habitação como uma mercadoria produzida com insumos do seu contexto econômico. Tal perspectiva econômica não exclui a visão da moradia como um direito humano, ou um direito social fundamental conforme estabelecido em tratados internacionais e na constituição brasileira. Mas para perceber a lógica financeira da produção (e comercialização) habitacional sobrepõe-se a leitura do processo econômico em que está inserida.

Inicialmente é importante destacar que a participação estatal na promoção habitacional já possui uma história representativa na cultura política e econômica do Brasil, embora a ênfase dessa promoção como direito ou como mercadoria tenha sofrido grandes inflexões, segundo o contexto político e as pressões sociais atuantes em cada momento da nossa história, conforme nos revela Souza (1990a). Vale destacar também que o reconhecimento da moradia como direito é relativamente recente na história do Brasil, e apesar dos avanços contidos na "constituição cidadã" de 1988, esse direito ainda não estava expresso na data da sua promulgação, incluído somente através de uma emenda constitucional no ano 2000.

A resistência para o reconhecimento da moradia como direito, pode ser explicado justamente pela dificuldade de assegurar acesso universal ao mesmo, e conseqüentemente viabilizar a aquisição de uma mercadoria de alto valor (moradia), para os segmentos da população que não podem pagar por ela.

Em princípio, entende-se que o público de baixa renda (ou parte dele) demanda algum nível de subsídio financeiro para acessar uma moradia digna, e por isso a participação estatal aqui se torna essencial. Como nos destaca Souza:

> "Assim, a ênfase que a habitação adquire enquanto bem ou direito, no contexto da política, se expressa concretamente no maior ou menor nível de transferência de custos de produção da habitação ao mutuário". (SOUZA, 1990a, p7)

Mas é fundamental ressaltar que mesmo para a população de maior poder aquisitivo, para as classes de média e alta renda, a participação estatal no sistema de financiamento habitacional, como agente de intermediação entre a produção e o consumo desta mercadoria, já é praticamente um consenso no pensamento econômico, e está muito consolidado na cultura governamental, não só no Brasil, como em diversos países considerados desenvolvidos. Basta relembrar que um dos núcleos da recente crise econômica mundial (em 2008) estava relacionado com as carteiras de crédito habitacional de mega-instituições que, em certa medida, eram reguladas pelo estado[23].

O longo tempo necessário para amortizar o investimento tanto da produção como do consumo (aquisição) da mercadoria habitação, além do emprego intensivo de mão de obra no seu processo de produção são as explicações mais relevantes para justificar a forte participação estatal nesta cadeia produtiva, não apenas para habitações de interesse social como também para os segmentos de média e alta renda.

Conforme podemos apreender do texto de Aline Sousa (2006), referendado pelas próprias instituições de crédito imobiliário (ABECIP), a segmentação do público em relação ao financiamento habitacional se baseia principalmente na demanda por dois tipos de recursos financeiros diferentes: onerosos e não onerosos.

Do ponto de vista econômico, exceto para um pequeno segmento de maior poder aquisitivo, se considera que a maior parte da população (em diversos países) necessita de crédito, de recursos onerosos para adquirir sua moradia. Ou seja, mesmo possuindo capacidade de pagamento, a maioria da população não consegue realizar uma poupança

---

[23] Referimo-nos aqui a FHLMC (Federal Home Loan Mortcage Corporation) e a FNMA (Federal National Mortcage Association) definidas como empresas de capital aberto garantidas pelo governo dos Estados Unidos, que detinham mais de 50% do mercado secundário de hipotecas daquele país.

doméstica em prazo compatível com sua necessidade de aquisição de moradia, e precisa então de um adiantamento financeiro, de crédito para adquirir uma habitação no mercado imobiliário, que será reembolsado em prazo compatível com sua renda mensal (normalmente um prazo longo).

Entende-se que outra parcela da população possui alguma capacidade de pagar por sua moradia, mas apenas parcialmente, necessitando de um subsídio para complementar o custo de produção de uma habitação adequada. Este segmento da população demanda uma combinação de recursos onerosos e não onerosos, ou pelo menos de um crédito mais barato, de juros e prazos de pagamento compatíveis com sua capacidade financeira. Estas condições normalmente não estariam disponíveis em um mercado financeiro completamente aberto, sem interferência estatal.

Por fim, entende-se que apenas os segmentos de renda mais baixa dependem exclusivamente de recursos não onerosos, pois necessitam de subsídio integral para acessar uma moradia adequada, haja vista seu baixíssimo poder aquisitivo. Essa classificação como população "abaixo da linha de financiamento" (SOUSA, 2006) se refere principalmente a sua capacidade de acessar formas convencionais de crédito do mercado imobiliário, ou mesmo programas governamentais de financiamento habitacional onerosos.

Duas questões importantes se apresentam diante dessa classificação da capacidade financeira da população: Quais os segmentos do público (faixas de renda) que demandam subsídio habitacional parcial ou integral? Ou ainda: Qual o nível de subsídio financeiro e as formas de acesso adequadas para cada segmento do público?

Embora não esteja no escopo deste trabalho responder diretamente a estas questões, sua proposição aqui tem o sentido de provocar uma reflexão sobre o equacionamento de subsídios para promoção habitacional, assim como dos mecanismos de acesso e oferta para as famílias que o demandam. Trata-se, portanto de algo mais complexo do que estabelecer uma linha de corte para quem deve receber ou não subsídio habitacional do estado. Vale citar novamente o texto de Aline Sousa, aqui comentando a concessão de subsídios para habitação:

> *"Um dos grandes equívocos no que se refere a concessão de subsídios no âmbito do crédito habitacional é a estruturação de modelos que não*

> *apresentem equilíbrio e sustentabilidade e que, na maioria das vezes resultam em concessão de benefícios de forma imensurada e ineficaz à geração presente, impedindo ações planejadas de longo prazo e gerando desequilíbrios a serem pagos por aqueles que não tiveram acesso aos privilégios que ficaram restritos a uma pequena minoria."* (SOUSA, A. 2006, p16)

Embora esta seja uma visão muito relacionada com os financiadores privados, traz uma indicação importante sobre a sustentabilidade financeira dos sistemas de promoção habitacional, mesmo quando são subsidiados e direcionados para a população de baixa renda.

Neste sentido, ressaltamos que a necessidade de subsídios para os segmentos de baixa renda não significa que todo este segmento não possua nenhuma capacidade de desembolsar, ou mobilizar recursos financeiros na provisão da sua moradia, haja vista que boa parte da população considerada de baixa renda já viabilizou (ainda que de forma precária) a sua própria solução habitacional, ou seja, já mobilizou recursos financeiros nesse sentido.

No entanto, essa capacidade financeira dos segmentos populares muito dificilmente é aproveitada nos sistemas formais de financiamento e produção habitacional vigentes. Daí pode-se deduzir que a forte impressão sobre a indisponibilidade de recursos financeiros dessa população está muito relacionada com seu acesso muito restrito as formas convencionais de financiamento e produção habitacional, e não necessariamente a sua capacidade de consumo e de investimentos financeiros em moradia.

Cabe indagar também, se essa população, além de não ter acesso, não prefere mesmo investir o seu limitado recurso nas alternativas mais próximas do seu contexto cultural e econômico. Prefere investir na produção por autoconstrução.

Para ampliar a compreensão sobre os sistemas de financiamento e a concessão de subsídios habitacionais é pertinente distinguir (ou classificar) ainda duas vertentes principais de recursos que podem ser envolvidos na produção da cidade informal.

Em primeiro plano, há os recursos investidos na produção das próprias unidades habitacionais, que são individualizados para uso de cada família: as moradias. Em outro

plano, há os investimentos necessários (ou já realizados) para promover a urbanização, a provisão de infra-estrutura essencial à função habitacional no contexto urbano.

Para esse último tipo de investimento, especialmente na integração de assentamentos precários, não há dúvidas sobre a necessidade de usar integralmente recursos públicos não onerosos. Mas embora a urbanização dos assentamentos precários seja considerada uma das formas mais eficazes de responder as necessidades habitacionais da população (AZEVEDO, 2007), este tipo de intervenção não deve ser entendido como subsídio para provisão habitacional, pois são recursos investidos na produção do espaço urbano.

Por outro lado, nas ações de produção ou melhoria de unidades habitacionais, o nível de subsídio disponibilizado pelo estado pode ser objeto de uma discussão mais complexa, envolvendo a capacidade financeira de cada família, a composição com recursos onerosos, e os mecanismos de oferta e reembolso do investimento.

As considerações acima se tornam necessárias para esclarecer o debate sobre o financiamento de moradias no contexto da cidade informal, onde os limites entre o espaço privado (habitacional) e o espaço público (de âmbito urbano) geralmente é muito tênue é às vezes indefinido. O que pode resultar em dificuldades para definir as modalidades de financiamento adequadas, sendo mais predominantes os investimentos na urbanização e provimento de infra-estrutura.

2.1. O FINANCIAMENTO HABITACIONAL NO BRASIL

No Brasil, a presença estatal no financiamento habitacional tem sido mais presente desde a década de 60, quando foram criados os instrumentos do sistema financeiro de habitação – SFH - que em certa medida perduram até hoje. Trata-se de um sistema de captação de recursos (privados e governamentais) para estabelecimento de fundos, que são regulados pelo estado para viabilizar a produção e aquisição de moradias.

Apesar de ter havido períodos recentes (década de 90) onde o uso destes fundos governamentais[24] foi menos intensivo, pode-se afirmar que o crescimento e consolidação do setor da construção civil e do mercado imobiliário no Brasil foram

[24] Embora alguns fundos como FGTS não seja exatamente governamental, mas regulado por um conselho com representantes de vários setores da sociedade, é inegável que o governo federal tem grande poder de definição sobre sua utilização.

muito impulsionados por esse sistema de financiamento amparados no estado, como nos revelam o trabalhos de Villaça (1986) e Bolaffi (1982), dentre outros.

Trazendo como objetivo declarado o enfrentamento da demanda habitacional nas classes populares, e o objetivo implícito de estruturar a cadeia produtiva da construção civil e do mercado imobiliário, o governo do regime militar estabeleceu, ainda na década de 60, alguns instrumentos de financiamento que em certa medida são utilizados até hoje como modelos da política habitacional no Brasil. Referimo-nos a criação do FGTS, do SBPE (fundo das poupanças privadas) e do próprio SFH, ou seja, de fundos e sistemas regulados pelo estado para financiar principalmente a produção habitacional (além de outros setores estratégicos e de infra-estrutura).

Embora com diferentes concepções e ênfases políticas, desde então o estado brasileiro capta e disponibiliza para o setor imobiliário e da construção civil, recursos financeiros (públicos e privados), inclusive recursos da população de baixa renda, como o FGTS, que como nos lembra Francisco de Oliveira (2006), não deixa de ser uma taxação, um imposto sobre os salários dos trabalhadores.

Estes fundos foram concebidos para responder a diferentes segmentos de renda, de acordo com a natureza das fontes. De forma geral pode-se afirmar que enquanto o SBPE (poupanças privadas) foi concebido para responder ao financiamento dos segmentos de média e alta renda, inclusive com participação dos bancos privados, o FGTS, que é um fundo com maior controle estatal, seria direcionado para financiar habitação para os segmentos de baixa renda, especialmente através da promoção por organizações governamentais de âmbito mais local (as COHABs).

Esta estrutura de financiamento foi concebida inclusive para atender as duas pontas da cadeia produtiva, financiando a produção, com crédito para o construtor, e a comercialização, com crédito para os consumidores ou mutuários[25]. Os recursos disponibilizados por este sistema de financiamento sob controle estatal impulsionaram decisivamente a estruturação do setor imobiliário no Brasil e viabilizaram uma produção habitacional expressiva até meados da década de 80, inclusive para os

[25] Estas duas formas de crédito, produção e consumo, já foram inclusive oferecidas de forma vinculada, o que conferia um grande poder aos empreendedores imobiliários de fixar preços e lucros.

segmentos de baixa renda, embora seja claro que ele não foi eficaz para responder as demandas dessa população, como já foi enfatizado neste texto e demonstrado por alguns autores brasileiros (MARICATO, 2001).

Pode-se afirmar que os sistemas de financiamento habitacional regulados pelo estado brasileiro estiveram, ao longo de décadas, concentrados na viabilização da produção para a classe média e alta, apesar do discurso que originou sua criação, e dos esforços empreendidos em alguns momentos por alguns setores governamentais, para priorizar a habitação de interesse social. Evidentemente que, nessa lógica, a maior parte da população de baixa renda não conseguiu se inserir ou se manter nos programas oficiais de financiamento habitacional, mesmo os supostamente destinados a população de baixa renda. Conseqüentemente, esse público permaneceu excluído do acesso ao mercado imobiliário formal.

Essa lógica de financiamento voltada para um mercado formal e excludente, implícita na criação do SFH e do BNH, ainda seguiu marcando a política habitacional nas décadas seguintes, mesmo quando não havia mais abundância de recursos públicos para viabilizar uma produção massiva, como foi a década de 90, quando os financiamentos se concentraram ainda mais nos setores de média e alta renda (SOUSA, 2006).

Ao longo da década de 90, a política habitacional brasileira se caracterizou por uma presença muito discreta na promoção de interesse social, ao mesmo tempo em que buscou reorganizar o sistema de financiamento privado regulado pelo estado, através da criação do SFI – sistema financeiro imobiliário.

É a partir da visão sobre o quadro de ineficácia da política habitacional excludente, que se encontram algumas das análises mais influentes sobre a autoconstrução, desenvolvidas por autores brasileiros desde a década de 70, tais como as de Oliveira (1972), Kowarick (1979) e Maricato (1982). Tratava-se naquele momento de evidenciar as contradições presentes na autoconstrução, que se apresentava como única alternativa para a população excluída do sistema de financiamento habitacional responder as suas necessidades de moradia.

A escassez de recursos financeiros envolvidos nessa forma de produção se expressava também na precariedade dos recursos técnicos empregados na construção das moradias e no espaço urbano resultante destes assentamentos. Novamente cabe destacar a

deficiência de infra-estrutura, e de controle sobre a ocupação e ordenamento do espaço público, ou seja, do planejamento urbano, que são indiscutivelmente papéis do poder público. Pode-se observar que houve até um aprofundamento dessa condição ao longo das últimas décadas, resultante da grande proliferação dos assentamentos autoconstruídos, que continuam surgindo e crescendo sem contar com os recursos financeiros e técnicos disponibilizados para a construção da cidade formal.

Conforme destacado anteriormente, uma das maiores críticas daquele momento histórico (década de 70) se referia a sobrecarga de trabalho da população para construir sua moradia nos fins de semana e horas de folga, para alcançar o direito básico de ter um lugar para morar. Este carga extra de trabalho representava, em última análise, um rebaixamento geral dos salários dos trabalhadores e a ampliação da acumulação de capital para os empregadores, já que não incluíam o custo real da moradia nos salários (OLIVEIRA, 2003).

Mas a reflexão que buscamos construir aqui, três décadas após os estudos acima apontados, parte da observação que o estoque habitacional produzido por autoconstrução e existente atualmente, já não envolve exclusivamente a população com o menor nível de renda, não se trata somente de famílias desempregadas que improvisam barracos de madeira e lona para se abrigarem nas periferias urbanas, embora esse quadro de *"lumpen proletariado"* ainda esteja muito presente no Recife.

A observação mais atenta dos assentamentos autoconstruídos revela a capacidade dos segmentos populares mobilizarem recursos financeiros para responder ás suas necessidades de moradia, além dos recursos humanos utilizados (sua mão de obra).

Ao mesmo tempo, pudemos constatar tanto através da investigação empírica sistematizada (analisada em capítulo posterior) como na vivência profissional no interior dos assentamentos populares, que a grande maioria da população da cidade informal não participa dos sistemas de financiamento de moradia promovidos ou controlados pelo estado. Ou seja, não acessa fundos com subsídios financeiros, pelo menos os subsídios de controle de juros, contido nos créditos habitacionais.

Por outro lado, ao analisarmos apenas o desembolso dos recursos do FGTS ao longo dos anos recentes, não resta dúvida de que houve um expressivo aumento no seu (re) direcionamento para atender a demanda habitacional da população com renda abaixo de

três salários mínimos. Isso ocorreu, sobretudo após a implementação da chamada resolução 460, do conselho curador do FGTS, que a partir de 2004 direcionou parte dos lucros financeiros do FGTS (acima da remuneração para os trabalhadores que tem depósitos neste fundo) para subsidiar a produção habitacional de baixa renda. Os subsídios (denominados de descontos no financiamento) têm sido aportados para as famílias em proporção inversa a sua renda, chegando a quase 90% de subsídio em investimentos de aproximadamente R$12.000 (doze mil reais) por unidade habitacional.

Este desempenho do FGTS pode ser observado nos gráficos 2-1 e 2-2 apresentados abaixo, que em princípio fazem supor que atualmente há uma grande disponibilidade de subsídios habitacionais para os segmentos populares.

No entanto, a investigação empírica realizada no âmbito deste trabalho, enfocando alguns assentamentos informais do Recife (ZEIS), deixa claro que o expressivo volume de subsídios disponibilizados pelo FGTS (e por outros fundos sob controle público) ainda não atinge a grande maioria da população destes assentamentos. Isso ocorre pelo menos nas ZEIS do Recife, onde vive grande parte do público que compõe o déficit e a inadequação de moradias da nossa cidade.

Da confrontação destas informações, pode-se concluir que após décadas da formação do sistema de financiamento habitacional no Brasil, apesar dos expressivos ajustes e reestruturação no mesmo, ele ainda não consegue incluir segmentos importantes da população no acesso ao mercado formal de habitação, a julgar também pelo volume de autoconstrução que continua sendo realizado nos assentamentos populares.

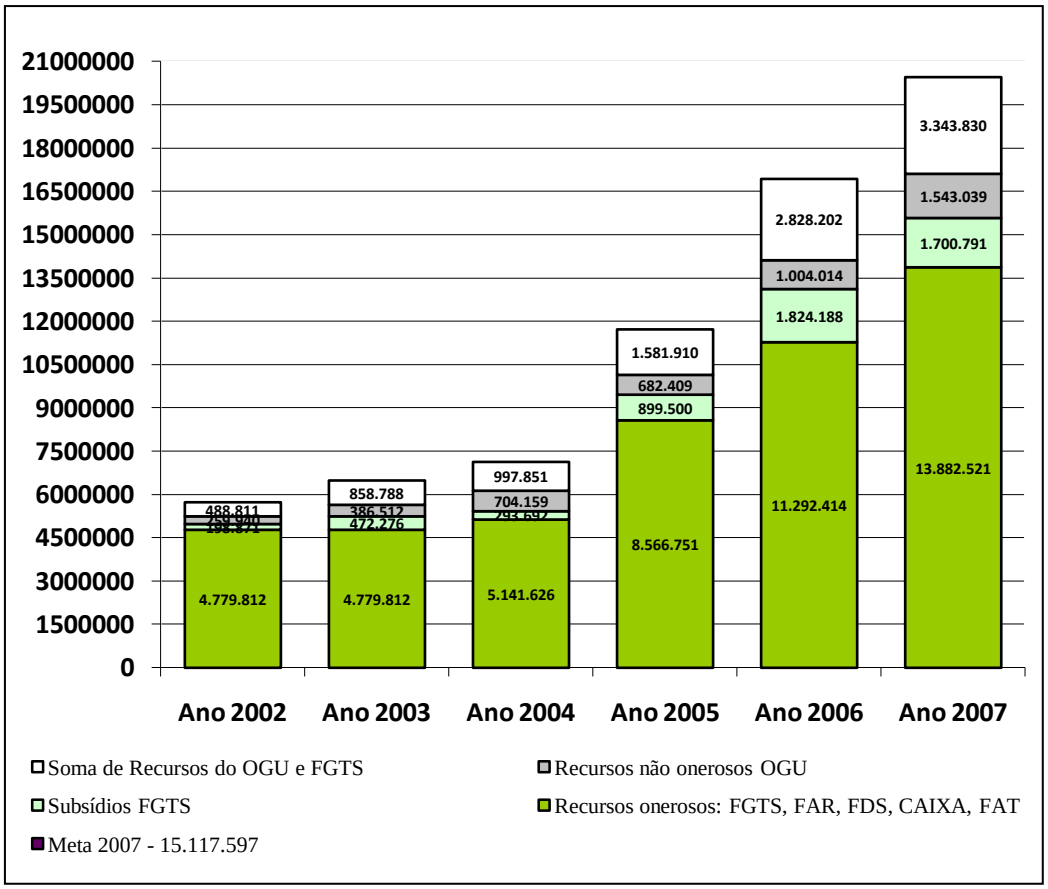


Gráfico 2-1 Evolução dos investimentos de habitação do Governo Federal
Fonte: MCidades e Relatório CAIXA (atualizados até 28/12/2007 a partir de 1 de jun/2006)

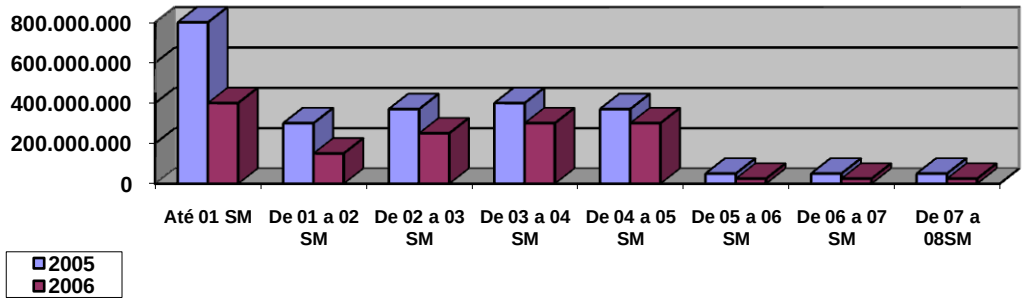


Gráfico 2-2 – Descontos concedidos pelo FGTS (subsídios)

Fonte: Relatório CAIXA, 2006.

Uma das conseqüências dessa aparente ineficácia (ou inacessibilidade) de financiamentos para os segmentos populares é que mesmo diante das precárias condições nos assentamentos informais, estes territórios ainda se apresentam mais atraentes para o investimento habitacional da sua população, do que as alternativas que

o mercado imobiliário lhes oferece. É evidente que grande parte dessa população prefere (ou só consegue) investir em habitação, realizando reformas, ampliação ou construção de moradias nas áreas desocupadas dos terrenos existentes, ou sobre as lajes das casas nos assentamentos informais. Esses investimentos são realizados em detrimento das alternativas do mercado imobiliário formal, mesmo considerando a disponibilidade de crédito e subsídio estatal disponível nesse mercado.

Em direção oposta à idéia que norteia o presente trabalho, poder-se-ia argumentar que um incremento da produção formal de habitações efetivamente direcionado para a população de baixa renda, poderia responder de forma mais adequada e sustentável a essa demanda, concorrendo com a autoconstrução pulverizada nos assentamentos irregulares, ou mesmo superando essa produção informal. No entanto, o quadro aparente de (in) disponibilidade de terras urbanizadas nas metrópoles brasileiras, inclusive em Recife, não fornece indícios animadores de que a produção formal possa concorrer em igualdade de condições com a autoconstrução no interior dos assentamentos informais, especialmente em relação às vantagens de localização que já foram conquistadas pelos segmentos populares neste contexto, e que são essenciais para criar oportunidades econômicas para essa população.

O raciocínio acima também parte do pressuposto que as limitações de custo para produção formal de habitações de interesse social (na lógica do mercado imobiliário) impõem a utilização de terrenos com localização menos privilegiada no contexto urbano, ou (e) de unidades habitacionais com dimensões muito reduzidas para as famílias desse público alvo. Diante desse quadro, a promoção de autoconstrução através da ampliação ou mesmo construção de moradias nas áreas já conquistadas do território urbano (nos assentamentos informais) se apresenta como uma alternativa bastante racional e atraente para os segmentos populares, mesmo que não disponham do crédito habitacional oficial, quase indisponível dentro dos assentamentos informais.

Não podemos perder de vista, porém que toda esta lógica vigente sobre disponibilidade de terra urbanizada para os segmentos populares poderia ser desmontada se houvesse um avanço substancial na promoção da Reforma Urbana. Ou seja, caso haja uma democratização efetiva do acesso a terra, com aplicação ampla do conceito de função social da propriedade urbana contida na Constituição brasileira e detalhada no Estatuto

da Cidade (Lei 10257/2001), as terras urbanizadas e bem localizadas poderiam ser priorizadas para promoção habitacional de interesse social. No entanto, não nos parece razoável considerar que este avanço na cultura política e do planejamento urbano no Brasil possa acompanhar a mesma velocidade de crescimento da demanda habitacional dos segmentos populares.

2.2. FINANCIAMENTO HABITACIONAL E ACESSO A TERRA

Entre os insumos econômicos relacionados com a produção de moradias, a terra se destaca como elemento central desse processo, especialmente no contexto urbano, onde a oferta de infra-estrutura e serviços e a localização em relação às oportunidades econômicas se tornam diferenciais fundamentais em cada porção de terra disponível.

Como nos indicam Ribeiro e Pechman (1983), o monopólio sobre a propriedade da terra urbana traz um elemento pré-capitalista a lógica econômica da produção habitacional. A terra, enquanto insumo essencial e não reprodutível presente no processo de produção de moradias traz uma lógica de especulação monopolista para esse processo, que se evidencia quando ela é convertida em mercadoria incorporada a indústria da construção civil e ao mercado imobiliário.

A impossibilidade de reprodução ampla deste insumo – terra urbanizada – estabelece limites de expansão e condiciona preços (margem de lucro) para produção habitacional, que se volta então para os segmentos de mercado que podem remunerar esse diferencial de preço condicionado pela restrição de terras. Ou seja, mesmo que haja uma indústria da construção interessada em ampliar a produção habitacional para os segmentos sociais, ela está condicionada pelo mercado de terras, que por sua vez é muito excludente. Ao mesmo tempo, a própria indústria da construção civil brasileira, desde a década de 70, já estabeleceu alianças com o capital fundiário (especuladores), haja vista que seus lucros se revelaram maiores nas transações fundiárias do que na própria atividade da construção. (CARDOSO, 2008b)

Esta leitura pode ser perfeitamente aplicada na cidade do Recife, onde podemos perceber que a disponibilidade de terras urbanizadas e ainda desocupadas para viabilizar a produção habitacional de interesse social, se tornou escassa, indisponível ou inviável (dentro desta lógica).

Este quadro de acumulação de capital sobre a especulação fundiária adquire contornos ainda mais perversos, quando consideramos que a valorização das terras urbanas (apropriado pela especulação fundiária) é viabilizada principalmente pelos investimentos públicos na provisão de infra-estrutura urbana. Ou seja, ela é resultante do investimento promovido pelo conjunto da sociedade através da ação estatal.

Por outro lado, as margens de lucro resultantes da produção habitacional de interesse social, em princípio deveriam ser menores, já que envolve subsídios governamentais. Remunerar os lucros da especulação fundiária sobre a produção habitacional de interesse social significa favorecer acumulação do capital com recursos destinados ao subsídio da população de baixa renda.

Mesmo diante dos novos instrumentos para promover a recuperação das "mais valias urbanas" [26] contidos nos marcos legais estabelecidos recentemente no Brasil, a retenção e especulação fundiária ainda parece se constituir numa prática muito utilizada para a reprodução e acúmulo do capital no contexto brasileiro, com presença forte no controle sobre a produção do espaço urbano e habitacional, que claramente também são muito presentes na cidade do Recife.

Nesse sentido, as possibilidades de expansão de uma indústria habitacional de interesse social são muito limitadas pela lógica vigente da especulação fundiária, que se tornou decisiva para excluir a população de baixa renda do mercado imobiliário formal. Dito de outra forma, os altos preços atribuídos as terras urbanizadas resultam na impossibilidade de produção formal de habitação acessível para a população de baixa renda.

Diante desse quadro, esta população tem sido restringida então às terras já conquistadas no território urbano, que foram ocupadas e legitimadas ao longo de anos de resistência. Em princípio trata-se de territórios urbanos menos valorizados, ou que foram ocupados quando ainda não despertavam maior interesse do mercado imobiliário.

[26] Referimo-nos aos instrumentos do Estatuto da Cidade, para garantir a função social da propriedade urbana, trazido na constituição de 1988, e regulamentados no Estatuto da Cidade.

2.3. RIQUEZA NA BASE DA PIRÂMIDE E ACESSO A MORADIA[27]

Do ponto de vista do mercado imobiliário tradicional, parece predominar a idéia de que a grande parcela da população brasileira que utiliza a autoconstrução como forma de acesso a moradia não se enquadra na chamada demanda solvável, ou seja, do segmento que poderia pagar integralmente pelo custo da sua moradia no mercado formal, mesmo com um financiamento de longo prazo.

Esta visão de incapacidade financeira, juntamente com a efetiva instabilidade econômica do Brasil ao longo de muitos anos (década de 80) parece ter grande poder de explicação (em parte) para a carência de financiamento habitacional para os segmentos populares, considerando que este poderia ser uma fatia importante para o mercado imobiliário (e para a construção civil), após a estabilização financeira, e o relativo crescimento de renda das classes populares registrados desde a década de 90.

Por outro lado, conforme argumentado anteriormente, dentre a população habitante dos assentamentos autoconstruídos, boa parte demonstra capacidade de mobilizar recursos financeiros, tanto para produzir sua moradia (ou adquiri-la) na cidade informal, como para adquirir outros bens de consumo encontrados abundantemente nesse contexto, tais como eletrodomésticos, mobiliário, motocicletas ou mesmo automóveis.

As questões imediatas que surgem diante dessa observação acima são: Por que os recursos dessa população não são utilizados no financiamento de moradias do mercado formal? E por que a maioria dessa população não acessa crédito habitacional, como utiliza outras linhas de crédito de consumo? (tais como na aquisição de mobiliário, eletrodomésticos, motocicletas ou automóveis).

Essas questões parecem apontar para um desencontro entre a capacidade empreendedora, ou de consumo da população dos assentamentos populares, e a oferta de programas ou linhas de financiamento habitacionais (públicos ou privados) compatíveis com o potencial e limites desse público, que não são desprezados por outros setores da economia, conforme percebemos pela publicação de trabalhos como os

[27] Este subtítulo remete propositalmente a obra de C. K. Prahalad (2005), que trata de empresas bem sucedidas direcionados para o mercado de consumo das classes populares.

de C. K. Prahalad (2005), destacando a viabilidade econômica de fazer negócios com os segmentos populares.

Nesse ponto, cabe destacar que alguns dos setores da construção civil - como os fabricantes e comerciantes de material de construção - já perceberam o peso da autoconstrução nos seus negócios, que superam o consumo relacionado com o setor imobiliário formal. Uma pesquisa encomendado por associação empresarial dos fabricantes de material de construção – ABRASMAT – junto a diversas fontes (PNAD, CAIXA, Banco Central, MCidades, e empresas do setor) concluiu que a autoconstrução representava 77% da produção de novas unidades habitacionais no país (dados de 2001). Além disso, 92% do total produzido era autofinanciado, e apenas 6,8% contava com apoio governamental para ser produzida. (MENDES, 2006). Evidentemente que nem todo esses números se referem a autoconstrução promovida pela população de baixa renda, e menos ainda nos assentamentos informais. Mas os números relativos ao peso da autoconstrução de forma geral, parecem bem relevantes sobre a (in) capacidade do setor formal envolver a maior parte da população brasileira.

Não podemos desconsiderar que há elaborações bem complexas realizadas por setores da política governamental para equacionar fontes de recursos sustentáveis, linhas programáticas e subsídios para a população de baixa renda[28]. No entanto, tais formulações não parecem ainda se refletir nos sistemas de financiamento e produção habitacional vigentes, tanto os estatais como do mercado privado.

Para compreender o desencontro dos subsídios financeiros de habitação com a população dos assentamentos populares destaca-se um componente essencial já analisado aqui: o acesso a terra. A relativa indisponibilidade de terra para habitações de interesse social tem forte influência tanto para o reduzido mercado formal de habitações populares nas grandes cidades (diante da demanda e dos subsídios ofertados), como para a aparente escassez de crédito habitacional para a autoconstrução.

Nesse momento, cabe enfatizar aqui o que se entende por crédito habitacional, que possui características bem específicas e diferenciadas de outras modalidades de crédito. Evidentemente que o crédito habitacional é direcionado para produção ou aquisição de

[28] Documentos como o Plano Nacional de Habitação já trazem elaborações complexas sobre esta questão, inclusive considerando a alternativa da autopromoção dentro da política habitacional.

moradias, e por isso tem origem em fundos criados para essa finalidade[29]. A origem e a destinação dos recursos de um financiamento são fundamentais para definir os custos e prazos que incidem sobre quem acessa esse financiamento. Em princípio, o crédito habitacional apresentaria condições mais favoráveis que outras modalidades de crédito de consumo, já que é promovido com recursos geridos pelo estado, em fundos para financiar este setor estratégico, conforme já foi analisado aqui.

O crédito habitacional também tem implicação direta sobre o uso da terra, que está vinculada a produção de qualquer moradia. Por esse motivo, a formalização da posse da terra é um requisito naturalmente necessário neste tipo de financiamento, seja para lastrear o próprio crédito, seja para controlar os impactos destes recursos sobre a produção do espaço urbano.

Sobre este segundo aspecto, é compreensível que o poder público exerça um controle e direcionamento dos fundos habitacionais para evitar a proliferação e reprodução indiscriminada dos assentamentos informais. Mas por outro lado, a vinculação do crédito habitacional com a formalização da posse (ou propriedade) da terra inevitavelmente exclui a maioria da população dos assentamentos informais do acesso a estes fundos, haja vista o baixíssimo percentual de habitantes que possuem este tipo de documento nesse contexto (confirmada na pesquisa de campo). Dessa forma, a reprodução dos assentamentos precários continua se realizando sem apoio financeiro ou técnico do poder público, o que parece agravar a precariedade destes assentamentos.

A condição de informalidade jurídica sobre a posse da terra é inerente ao próprio surgimento e desenvolvimento da maioria dos assentamentos populares, e persiste mesmo quando já existe uma plena legitimidade dessas ocupações, ou seja, quando já houve um reconhecimento público e jurídico sobre a destinação das terras para os moradores que a ocupam. Essa também foi uma constatação da pesquisa de campo (apresentada adiante), onde se verificou que alguns assentamentos que passaram por processos históricos e emblemáticos de regularização da posse (como os Morros de Casa Amarela), permanecem com sua população praticamente alheia aos benefícios desse aparato jurídico.

---

[29] Atualmente no Brasil há os seguintes fundos de promoção habitacional: FGTS, SBPE, FAR e FDS e FNHIS. Além do próprio OGU que tem sido mais direcionado para o FNHIS.

Por outro lado, a condição de posse ou propriedade da terra poderia se configurar como elemento central para lastrear o próprio financiamento habitacional, embora não seja o único elemento para justificar, ou para modificar a escassa oferta deste tipo de crédito para a população dos assentamentos informais.

Neste ponto, devemos destacar que um dos elementos básicos em uma operação de crédito de longo prazo (como o habitacional) é a existência das chamadas garantias reais, ou seja, de bens que possam ser oferecidos para assegurar o reembolso ao financiador, no caso de inadimplência. Comumente, esse tipo de garantia se constitui no próprio bem adquirido com o financiamento, como um automóvel, por exemplo. No caso da habitação, embora seja até possível uma separação jurídica entre a edificação e o seu terreno, na prática essa separação não é plausível para garantir o financiamento em terreno cuja propriedade ou posse não esteja formalizada, condição predominante nos assentamentos populares.

Ao mesmo tempo, pode-se constatar que a mesma população dos assentamentos informais consegue acessar outras linhas de crédito para financiar diversos bens de consumo (mobiliário, eletrodomésticos, motocicletas ou automóveis). Em princípio, os próprios bens seriam as "garantias reais" desse crédito, ou seja, poderiam ser recuperados para garantir o pagamento dos financiadores, ser mais um elemento de segurança para o financiador. Na verdade, não é difícil perceber que as prováveis dificuldades para recuperar estes bens de consumo no caso de inadimplência (como eletrodomésticos e equipamentos eletrônicos) não parecem limitar muito a abundante oferta de crédito para financiar o seu consumo dentro dos assentamentos populares.

O que queremos indicar com esta argumentação é que não se trata da escassez de crédito para o público dos assentamentos populares, mas sim de crédito destinado de forma explícita e específica para habitação, pelo que se pode apreender da pesquisa de campo (detalhado adiante).

Evidentemente que existem outras formas de garantia relacionada com a concessão de créditos além das "garantias reais", mas que incidem diretamente nos custos, prazos e nos limites dos créditos concedidos, além do próprio perfil do público alvo. Atualmente, pode-se constatar que o mercado de crédito no varejo (vinculado a uma infinidade de produtos de consumo populares) inclui diversas estratégias para atingir seu público.

Algumas dessas flexibilidades de financiamentos estão estreitamente relacionadas com o surgimento e desenvolvimento de uma modalidade mais recente de crédito, que ao mesmo tempo tem sido apresentada como alternativa para as políticas de desenvolvimento social e econômico nos países do terceiro mundo. Trata-se do campo denominado de Microfinanças ou de Microcrédito (o seu produto mais conhecido). Esse campo tem exercido uma influência expressiva sobre as instituições financeiras, inclusive sobre a lógica de financiamento habitacional em países da América Latina, e por isso será analisada a seguir neste texto, juntamente com outras modalidades de financiamento da autoconstrução.

Mas cabe acrescentar ainda, outro debate relevante que relaciona a irregularidade fundiária (predominante nos assentamentos informais) e a questão do crédito para a população de baixa renda. Referimo-nos aqui as teses do economista peruano Hernando De Soto, contidas em seu trabalho denominado "Os Mistérios do Capital" (DE SOTO, 2001, apud CARDOSO 2008). A concepção de De Soto é apontada como referência de alguns projetos apoiados pelo Banco Mundial na América Latina. Em síntese, a idéia é realizar processos amplos e ágeis de legalização da posse (ou propriedade) da terra em ocupações irregulares localizadas em grandes cidades de países em desenvolvimento. Essa formalização da posse da terra permitiria segundo sua tese, que o grande volume de recursos investidos pela população dos assentamentos populares, até então "invisíveis" para a economia, pudesse se integrar ao setor formal, e alavancar um grande volume de crédito para apoiar o desenvolvimento econômico dessa população.

Essa concepção possui uma lógica atraente do ponto de vista financeiro (para o mercado de crédito). Mas ela também é alvo de críticas contundentes de autores e pesquisadores da América Latina, inclusive apoiadas em pesquisas de campo realizadas nas localidades onde ocorreram intervenções baseadas nesta concepção (BALTRUSIS, 2007). Pesquisadores brasileiros como Cardoso (2008) e Baltrusis (2007) também tem contribuído com essa crítica, demonstrando que a complexidade da questão fundiária exige uma intervenção muito mais abrangente para promover um efetivo acesso ao direito à cidade e a moradia, do que a simples concessão de títulos de terra "por decreto" (sem acompanhar a urbanização das ocupações) supondo que estes documentos serão convertidos imediatamente em ativos econômicos da população.

Enfim, podemos afirmar que a escassez de crédito habitacional para a população de baixa renda não pode ser entendida apenas como uma questão de limites financeiros dessa população, mas remete a um quadro bem complexo de acesso ao sistema formal de direito a cidade no qual está inserido o acesso a terra e aos recursos públicos para urbanização e financiamento habitacional.

2.4. FORMAS DE FINANCIAMENTO DA AUTOCONSTRUÇÃO NA CIDADE INFORMAL

Em princípio, partimos da idéia de que a forma predominante de financiamento da autoconstrução na cidade informal é o autofinanciamento, ou seja, as próprias famílias realizam poupança para comprar material de construção e pagar mão de obra.

No entanto, pudemos observar ao longo desta investigação, outras formas de financiar a produção ou reforma das moradias na cidade informal, que foram e ainda são praticadas ao longo do processo de formação deste território, e que serão analisamos a seguir. Para tanto, buscamos diferenciar três modalidades principais de financiamento da autoconstrução, agrupadas segundo as fontes de recursos que utilizam.

Inicialmente apresentamos o financiamento da autoconstrução promovido pelo poder público. Embora o trabalho de campo tenha encontrado poucas famílias que efetivamente acessaram essa fonte de recursos, levantamos algumas experiências nesta modalidade que merecem ser analisadas. Algumas delas se referem a um período de tempo anterior ao nosso levantamento empírico, e outras são alternativas que (teoricamente) ainda disponíveis para a população. São elas:

- Programas Alternativos do BNH na década de 70/80.
- Banco de Materiais de Construção – COHAB-PE.
- Programa Parceria nos Morros do Recife – Prefeitura da Cidade do Recife.
- Programas Habitacionais do Ministério das Cidades.

A segunda modalidade de financiamento que pudemos observar na nossa investigação é a que envolve o trabalho de ONGs, em projetos baseados no conceito de microcrédito, numa perspectiva direcionada para promover melhorias habitacionais em assentamentos

populares. Neste campo, trataremos de algumas experiências piloto que tomamos conhecimento. São elas:

- Projeto PROHABITE - ONG Visão Mundial.
- Projetos Piloto de Melhorias Habitacionais - ONG Habitat para Humanidade.
- Projeto PAAC / Casa Melhor – ONG Cearah Periferia e Prefeitura de Fortaleza.

Por último analisaremos as alternativas de financiamento da autoconstrução do mercado privado. Embora algumas dessas alternativas não estejam explicitamente vinculadas à produção habitacional, percebemos que elas têm assumido esse papel nos assentamentos populares. Referimo-nos aqui ao crédito pessoal dos bancos e financeiras, crédito consignado, cartões de crédito e ao financiamento direto das lojas de material de construção.

2.4.1. Programas Alternativos do SFH em Pernambuco.

O final da década de 70 e início da década de 80 se constituem em um momento de inflexão na abordagem da política nacional de habitação sobre os assentamentos irregulares e sobre a autoconstrução, que até então eram excluídas de qualquer apoio dos recursos públicos (concentrados no SFH). Estas mudanças significaram uma tentativa de ajustar os instrumentos do sistema vigente, para se aproximar da demanda dos segmentos populares, que não conseguiam se inserir ou se manter nos programas tradicionais de produção de moradias.

Estes ajustes no SFH apontavam inclusive para o apoio á diversas formas de autoconstrução, onde se percebe a influência das idéias de John Turner sobre a concepção dos programas alternativos, mas que ainda estavam atrelados a um sistema muito centralizado de gestão do financiamento (uma aparente contradição sobre a concepção original de Turner).

No estado de Pernambuco, com base no relato de Souza (1990a), pudemos constatar que houve um esforço da política local de habitação para responder a pressão dos segmentos populares, trazida inclusive por movimentos sociais organizados. A ação daquele período se configurou então numa combinação de diversos programas (vinculados a política nacional) com diferentes ênfases e formas de promoção da autoconstrução, que

iam desde o financiamento de lotes urbanizados (PROFILURB), do material de construção, (FICAM), até a urbanização completa de assentamentos precários (PROMORAR). O que se destaca dessa combinação é que ela se referia principalmente às diferentes formas de apoiar e financiar a autoconstrução, ora com ênfase sobre a oferta de terra com infra-estrutura, ora na aquisição do material de construção, ora na intervenção sobre os assentamentos autoconstruídos, urbanizando e consolidando as ocupações informais. Tratava-se de uma complexa combinação de programas para buscar resultados mais completos e integrados nas intervenções sobre a cidade informal. Destacando que a cidade informal estava então em pleno processo de expansão na região metropolitana do Recife.

Os registros das reivindicações populares em Pernambuco na década de 80indicam que havia uma busca mais forte de apoio para consolidar ocupações e promover melhorias nas moradias existentes (Souza, 1990a, p122), do que a busca por inserção nos programas tradicionais (padrão BNH). Isso parece refletir também a visão sobre o caráter excludente destes programas ou sobre seu padrão de qualidade não desejado. Para enfatizar essa busca pela consolidação da cidade informal no território urbano, cabe recorrer novamente às informações trazidas por Souza:

> "[...] a medida que foi se verificando um processo de periferização dos conjuntos habitacionais, procedeu-se nos anos 80, um processo de retorno ao núcleo urbano, especialmente a Recife, através dos programas alternativos" (SOUZA, 1990a, p33).

A lógica de financiamento que percebemos no conjunto desses programas, seguia os parâmetros impostos pelo SFH, baseados nos recursos onerosos disponíveis (montante principal do FGTS), onde o governo estadual assumiu um papel de garantidor dos créditos aos mutuários (substituindo a posse formal da terra que não havia nos assentamentos populares) e também os custos de produção que não seriam transferidos para a população (infra-estrutura urbana).

Ou seja, para viabilizar os contratos do agente financeiro do SFH (CAIXA) com o público de baixa renda, (ou sem renda formal), e ainda sem formalização da posse da terra, o Governo do Estado precisou assumir também o papel de garantidor destes mutuários, vinculando (temporariamente) sua receita estadual ao agente financiador.

Neste ponto, os relatos sobre a dívida assumida então pelo governo estadual para responder a estes subsídios (relativo aos diversos programas alternativos), e a cobrança mínima para as famílias beneficiárias (menos de 10% do crédito concedido) nos fornecem uma indicação sobre a dificuldade deste ente – governo estadual – assumir o papel de credor de financiamentos habitacionais, frente ao público da cidade informal. Mesmo que não tenha sido oficialmente o credor (pois o agente financeiro era a CAIXA), este ente seria sem dúvida a parte financeira mais interessada, já que era o garantidor do crédito, frente a um público sobre o qual teria dificuldades de assumir esse papel.

Por outro lado, a compreensível pressão e demanda social a que estava submetido o governo estadual, muito mais próximo da população (do que os gestores do SFH e da CAIXA), também exigiam que este ente assumisse uma parcela grande do subsídio necessário para responder ao público de baixa renda. O que se acentuava em um momento de absoluta restrição do governo federal à política habitacional.

Podemos afirmar então, que esta postura, era uma estratégia de adaptação do modelo de financiamento centralizado e empresarial (padrão BNH), desenhado para favorecer a acumulação de capital, que foi usado aqui para viabilizar uma forma de produção mais descentralizada, buscando responder a demanda de movimentos sociais organizados, para consolidar assentamentos autoconstruídos.

> "O Governo instalado em Pernambuco, em 1987, adotando como princípio substituir o caráter de provedor da habitação em si, pelo de promotor das condições de acesso a habitação, procurou formular um programa de modo que a intervenção governamental se desse nos pontos de estrangulamento do sistema, em primeiro plano, o acesso a terra e a infra-estrutura básica e, num segundo plano apoiando a produção da habitação em si, através do financiamento do material de construção e da assistência técnica no canteiro de obras." (SOUZA, 1990a, pgs128 e 129)

Cabe destacar ainda o desafio institucional relatado por Souza (1990a, p130), no sentido de modificar uma estrutura organizacional de governo (recursos humanos e técnicos) que tradicionalmente estava voltada para fiscalizar obras realizadas por empreiteiros, que agora passaria a realizar assistência técnica para autoconstrução.

Outro impacto importante da ação habitacional do estado naquele momento foi o grande volume de aquisição de terras, especialmente de terras das ocupações irregulares, que foram adquiridas e transferidas para a população através de CDRU. O exemplo mais expressivo desse tipo de ação foi a aquisição de cerca de 400 Ha nos Morros de Casa Amarela, realizados sobre forte pressão do movimento "Terras de Ninguém", que se constituiu em um momento crucial de consolidação deste grande assentamento informal do Recife, institucionalizado depois como ZEIS, e que abriga atualmente cerca de 200 mil habitantes e mais de 40 mil domicílios em seu interior.

2.4.2. Banco de Materiais de Construção da COHAB-PE.

A experiência do Banco de Materiais de Construção desenvolvida em Pernambuco (BMC-PE), a partir do final da década de 80pode ser entendida como uma das linhas de ação do governo estadual, dentro da estratégia para se apropriar dos programas alternativos do SFH. Seu destaque nesta análise como experiência diferente dos demais programas alternativos, se deve ao fato dele ter permanecido por mais tempo como linha de ação do governo de Pernambuco, adquirindo certa "autonomia", inclusive sendo mantido após o desmonte dos programas federais, ao longo da década de 90.

No início da sua estruturação, este Programa contou inclusive com algum apoio do Banco Mundial, coerente com a adesão desta instituição as idéias de John Turner, e buscando influenciar a política habitacional nos países da América Latina.

O programa disponibilizava recursos para financiar (de forma individualizada) a autoconstrução para população de baixa renda. Em um momento de forte restrição de recursos públicos para a área habitacional, buscou-se reduzir custos dessa produção excluindo uma parte da "mais valia" apropriada tradicionalmente pelas construtoras.

Posteriormente esse programa se desdobrou em um modelo de atuação que permaneceu na política habitacional do estado até um período recente, embora sua metodologia e concepção originais tenham sido muito diferenciadas da original.

O programa estava estruturado para apoiar três aspectos básicos do processo de autoconstrução: aquisição do material, remuneração de mão de obra e oferta de assistência técnica construtiva e social. O outro insumo necessário para produção de

moradias, o acesso a terra, neste caso já havia sido conquistado pelas próprias famílias, através das ocupações informais que se proliferavam na cidade do Recife.

O fornecimento do material de construção se constituía no ponto chave deste programa (que lhe deu o nome inclusive), onde o estado atuava na intermediação desse mercado para os segmentos populares. A idéia era romper cartéis desse setor da economia, e reduzir os custos a serem repassados aos beneficiários. A intermediação dos materiais se dava através da sua aquisição por atacado (com concorrência entre os fabricantes), para serem repassados às famílias beneficiárias, de forma parcelada e supervisionada para reduzir possibilidades de desvios de finalidade do material e recursos investidos. Note-se que para viabilizar esse processo foi necessário organizar um sistema de logística na estrutura governamental, que gerava inclusive um ônus assumido como subsídio pelo próprio governo.

Em relação a mão de obra, o BMC também buscou superar a crítica já conhecida sobre a exploração do trabalho da população envolvida com autoconstrução. Para responder a essa questão, 1/3 dos recursos destinados a cada família poderia ser usado para remuneração da mão de obra, inclusive de membros da própria família, caso elas fizessem essa opção. Essa estratégia responderia tanto a demanda dos trabalhadores empregados (que não podiam participar das obras, nem tinham renda para pagar outros trabalhadores), como dos desempregados, que tinham uma oportunidade de trabalho temporário na construção de sua casa.

Outro ponto de atuação do programa se referia à assistência técnica disponibilizada para as famílias, que confere ao processo o caráter de autoconstrução assistida. Este serviço era disponibilizado pela própria equipe da COHAB, ressaltando o desafio institucional já apontado no texto de Souza (1990a) acerca da mudança de ênfase do trabalho da equipe governamental, anteriormente focada na fiscalização de empreiteiras, e neste momento voltado para assistir diretamente a população na autoconstrução.

Cabe destacar nesta breve síntese da experiência do BMC, as formas de financiamento e subsídios disponibilizados para o público atendido. Em princípio, percebe-se que a idéia era disponibilizar em material de construção e mão de obra, recursos onerosos (financiamento) para famílias de baixa renda. Esta seria uma forma de aumentar o impacto dos recursos para o público alvo, haja vista que não haveria empresas

construtoras intermediando a produção, e acumulando capital. Mas isso demandava também um aporte de subsídio estatal, através do provimento de uma estrutura logística de aquisição e entrega dos materiais, e nos serviços de assistência técnica, assumidas pelo governo estadual.

Embora não disponhamos de dados posteriores sobre os índices de inadimplência do programa, há indicações sobre a sua conversão progressiva em um programa totalmente subsidiado, reduzido a doação de "*kits*" de materiais de construção. Mas sua aplicação parece ter se tornado muito mais difusa e com acento mais clientelista, vinculada aos órgãos estaduais que sucederam a COHAB. Podemos afirmar também que o forte contingenciamento de recursos, marcantes na política habitacional brasileira da década de 90, também foi determinante no rumo tomado pelo programa.

2.4.3. Programa Parceria nos Morros – Prefeitura do Recife.

Este é um programa de promoção das condições de habitabilidade da População dos Morros, conduzido pela Prefeitura da Cidade do Recife desde meados da década de 90, mas que recebeu maior ênfase da gestão municipal a partir do ano 2000.

Ele é muito mais visto como uma ação para redução de riscos da população, do que como um programa habitacional. No entanto, se constitui em uma forma de intervenção e urbanização da cidade informal, ainda que parcial, e por isso esta inserido no campo denominado de integração de assentamentos precários. Além disso, o programa utiliza o componente da autoconstrução assistida, e também por isso, julgamos pertinente analisá-lo como uma das formas mais recentes de abordagem do poder público (municipal) sobre a cidade informal, mesmo que sua forma de financiamento seja muito diferenciada das demais.

Neste caso, a demanda para as ações está muito vinculada às condições de risco ambiental que acarretam risco de vida para a população, principalmente por deslizamentos de terras. O programa realiza intervenções sobre os morros do Recife, um território da cidade informal em avançado grau de consolidação, mas que não resultou ainda em condições de infra-estrutura no mesmo patamar da cidade formal. O alto grau de consolidação se reflete principalmente na alta densidade de moradias e habitantes da região.

Considerando as dificuldades do poder público municipal para controlar a expansão habitacional da cidade informal, (considerando as escassas alternativas da política habitacional), e diante das situações de risco de vida que a população dos morros fica exposta ao reproduzir seu habitat de forma autônoma (com registro de mortes no período de chuvas) o poder público municipal estabeleceu uma frente de ação estratégica para os morros da cidade, baseado em alguns programas de redução destes riscos.

Vale esclarecer, que o Programa Parceria estava inserido dentro de uma estratégia mais ampla de atuação governamental, denominado Programa Guarda-Chuva, criado em 2001 com diversos eixos de atuação, onde se destacam uma proposta de defesa civil permanente, as intervenções de pequeno porte (Parceria), e as obras de urbanização de maior porte (chamadas de estruturadoras). O Programa Parceria responde pelas intervenções de pequeno porte, baseada em técnicas alternativas de contenção de encostas[30], que são realizadas com material e assessoria técnica disponibilizados pela prefeitura (através de empresa de consultoria contratada), e contando com a mão de obra das famílias (voluntários ou pagos por esta) sob orientação desta assistência técnica.

As demandas trazidas pela população para o programa percorrem caminhos diversos, mas com prioridade definida pelo grau de risco das famílias, e pela viabilidade técnica da intervenção necessária.

Um ponto importante na sua estrutura são as unidades descentralizadas - Estações dos Morros, onde profissionais da área construtiva e social, estão baseados em escritórios de serviço mais próximos dos locais de atuação, para realizar os serviços de assistência técnica. Vale registrar também as instâncias de controle social denominada de Comissões Integradas de Acompanhamento Ambiental – CIAA - com representantes da comunidade e de técnicos da prefeitura, para deliberar sobre as demandas solicitadas e para buscar trabalhar os aspectos de educação ambiental.

A dimensão, tipo de solução, grau de risco e viabilidade técnica das intervenções são critérios importantes para definir a solicitação que podem ser realizadas pelo programa

[30] As técnicas alternativas, aqui apontadas são aquelas que não configuram muros de arrimo tradicionais, que apresentam alto custo. Trata-se de muros de alvenaria comum, tela argamassada e muros em rip-rap (solo-cimento ensacado)

Parceria, ou que precisam ser encaminhadas para outros programas, haja vista que este só realiza obras de complexidade tecnológica mais simples, que possam ser conduzidas por pessoas que não são profissionais da construção civil, mas que recebem orientação técnica específica. Ou seja, trata-se essencialmente de um programa de autoconstrução assistida.

A idéia básica do programa é simples: a prefeitura fornece o material de construção (dentro de um mix com 17 itens), a assessoria técnica (que define a obra e a utilização do material), a capacitação da mão de obra, o acompanhamento técnico-social, a logística de entrega do material e remoção de entulhos, enquanto a população se responsabiliza pela mão de obra, e pela guarda e utilização do material fornecido. A figura 2.1 traz exemplos de obras realizadas através deste Programa.

Figura 2.1 – Obras realizadas pelo Programa Parceria nos Morros do Recife

Fonte- Prefeitura da Cidade do Recife.

É interessante observar que essa metodologia traz semelhanças importantes com a abordagem da COHAB-PE na fase dos programas alternativos e origem do BMC (a julgar pelos relatos aqui apresentados). Ambas se tratavam de autoconstrução assistida, onde a responsabilidade em fornecer material e assistência técnica era do poder público, enquanto a população trabalhava nas obras sob orientação técnica governamental.

A estratégia de atuação, o foco e as formas de financiamento deste programas, porém se apresentam completamente distintos. Sobre o financiamento, cabe destacar que o programa Parceria tem seus custos cobertos majoritariamente por recursos não onerosos do poder público municipal, que por isso tem grande poder de direcionamento e definição sobre o seu uso (menor grau de autonomia da população). A população, por sua vez, precisa arcar com custos da mão de obra, usando sua força de trabalho, ou contratando pedreiros da comunidade[31] (muitos já treinados pela equipe de assistência técnica em obras anteriores).

Destaca-se que este programa não estabelece nenhum vínculo de crédito com as famílias beneficiárias, apesar delas geralmente investirem algum recurso financeiro nas ações. A ausência de crédito individual é coerente com o entendimento que as intervenções são realizadas no espaço público, sob gestão municipal, embora o limite com o espaço privado seja muito tênue nesse contexto (ou até indefinido). Mas o interesse da população em resolver problemas tão graves e próximos de suas moradias, motiva as famílias a fazerem investimentos pessoais na consolidação do seu habitat. Os investimentos em mão de obra correspondem a um processo de autofinanciamento (poupança própria das famílias), enquanto os recursos do poder público circulam diretamente para a aquisição dos materiais e remuneração da assistência técnica.

Vale registrar que recentemente (2008) a equipe do programa Parceria realizou ações piloto com intervenções nas próprias habitações, e não apenas no entorno das casas. Mas tais ações ainda possuem um alcance muito limitado, muito condicionado pela capacidade financeira da prefeitura, já que não há articulação deste programa com outras linhas de ação das demais esferas de governo, especialmente os fundos da política nacional.

---

[31] Em entrevista com técnicos do Programa, foi relatado que há um percentual alto de famílias que contratam a mão de obra (ao invés de trabalharem nas obras). Mas esse dado não é medido com precisão.

O programa Parceria se constitui então como ação de financiamento público para consolidação da cidade informal, embora não seja direcionado para as unidades habitacionais, mas apenas para urbanização (parcial) dos assentamentos, onde recursos não onerosos são transferidos diretamente para aquisição de material e remuneração de consultoria especializada.

Pelo que verificamos em campo, este público que recebe as intervenções e viabiliza a mão de obra para o programa Parceria (muitas vezes desembolsando recursos financeiros), quase não acessa outras alternativas de crédito habitacional.

Em certa medida, este programa pode ser considerado como um desdobramento do processo de consolidação da cidade informal nas regiões de morro. Vale ressaltar que o processo de ocupação dos morros do Recife já tinha recebido forte impulso de consolidação no final da década de 80, época dos "programas alternativos" da COHAB, comentado aqui. Este território já tinha sido objeto de intervenções governamentais com autoconstrução assistida, que agora continuam sendo realizadas com apoio governamental, mas de forma bem menos intensiva, norteada especialmente pelo controle dos riscos ambientais e de vida nesta região.

2.4.4. Programas do Ministério das Cidades para Autoconstrução.

Dentro do complexo sistema de financiamento habitacional vigente atualmente no Brasil, buscamos identificar os programas que permitem realizar intervenções através de autoconstrução, e de forma ainda mais específica, os que podem viabilizar obras em moradias dentro de assentamentos informais. Nesse sentido, apresentar o quadro 2.1 abaixo, retirado do "quadro de conversão de necessidades habitacionais" contido em documentos de orientação para os programas sob gestão do Ministério das Cidades[32].

Em princípio, o quadro apresenta uma diversidade de recursos que poderiam viabilizar autoconstrução, ou pelo menos autopromoção de moradias. Ao mesmo tempo há alternativas para urbanização de assentamentos precários. Mas se buscarmos recursos

[32] Este quadro data de 2006 e desde então houve mudanças importantes na Política Nacional, como a criação do PMCMV. Mas em essência, são usadas quase as mesmas fontes e linhas programáticas. As alterações consistem mais no volume de recursos e/ou prioridades para alguns programas, do que na alteração nas lógicas de funcionamento em si.

para reformar ou construir moradias dentro dos assentamentos informais, percebemos que restam poucas modalidades disponíveis para isso[33].

Quadro 2.1 – Conversão Necessidades Habitacionais - Ministérios das Cidades.

NECESSIDADES	PROGRAMA/AÇÃO	PROPONENTE	FONTE
Construção de Habitações	Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional	Poder público, executivo, municipal, estadual e DF	Orçamento Geral da União (OGU / FNHIS)
	Carta de Crédito Individual	Pessoa física	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)
	Carta de Crédito Associativo	Pessoa físicas organizadas em entidades associativas	FGTS
	Apoio à produção de Habitações	Pessoa jurídica: empresa do ramo da construção civil	FGTS
	Pró-moradia	Poder público, executivo, municipal, estadual e DF	FGTS
	Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	Pessoa jurídica: empresa do ramo da construção civil	Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)
	Programa Crédito Solidário	Pessoas físicas organizadas em entidades associativas	Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)
	Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH	Poder público, executivo, municipal, estadual, DF e Associações Rurais	OGU
Conclusão, Ampliação, Reforma ou Melhoria de Unidade Habitacional	Apoio à melhoria das condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	Poder público, executivo, municipal, estadual e DF	OGU
	Carta de Crédito Individual	Pessoa Física	FGTS
	Programa Crédito Solidário	Pessoas Físicas organizadas em entidades associativas	FDS
Aquisição de Material de Construção	Apoio à melhoria das condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	Poder público, executivo, municipal, estadual e DF	OGU
	Carta de Crédito Individual	Pessoa Física	FGTS
	Programa Crédito Solidário	Pessoas Físicas organizadas em entidades associativas	FDS
Aquisição de Lote(s) Urbanizado(s)	Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional	Poder público, executivo, municipal, estadual e DF	OGU
	Carta de Crédito Individual	Pessoa Física	FGTS

[33] Essa análise não está explícita no quadro, mas pôde ser constatada nos documentos de orientação aos programas e em consultas aos técnicos da CAIXA.

Produção de Lotes Urbanizados	Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional	Poder público, executivo, municipal, estadual e DF	OGU
	Carta de Crédito Associativo	Pessoas Físicas organizadas em entidades associativas	FGTS
Requalificação de Imóveis Urbanos	Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional	Poder público, executivo, municipal, estadual e DF	OGU
	Carta de Crédito Associativo	Pessoas Físicas organizadas em entidades associativas	FGTS
	Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	Pessoa jurídica: empresa do ramo da construção civil	(FAR)
	Apoio à produção de Habitações	Pessoa jurídica: empresa do ramo da construção civil	FGTS
Urbanização de Assentamentos Precários	Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	Poder público, executivo, municipal, estadual e DF	OGU
	Habitar – Brasil / BID	Poder público, executivo, municipal, estadual e DF	OGU
	Pró-moradia	Poder público, executivo, municipal, estadual e DF	FGTS

Fonte: Ministério das Cidades – Guia de Orientação a Programas Habitacionais 2006.

Se aplicarmos mais um filtro neste quadro, buscando programas acessíveis diretamente para a população (sem intermediação de empresas ou organizações sociais), resta apenas uma possibilidade de programa que analisaremos melhor aqui: A Carta de Crédito Individual do FGTS, na modalidade material de construção.

Neste ponto é fundamental destacar que uma das formas de provisão habitacional mais utilizada espontaneamente pela população de baixa renda das grandes cidades brasileiras – a autoconstrução na cidade informal- se constitui numa alternativa com acesso muito limitado aos recursos públicos, a julgar pela restrição programática que constatamos neste quadro, e pela investigação de campo realizada(analisada adiante).

Evidentemente que a própria ausência de controle sobre esta forma de provisão habitacional, típica do processo de reprodução dos assentamentos precários, se constitui numa justificativa muito forte (e sensata) para restringir os recursos destinados á essa forma de produção de moradias. Ora, se os assentamentos precários já alcançaram o nível de proliferação e precariedade que podemos observar nas nossas cidades, é de supor que o resultado seria muito mais grave se houvesse ampla disponibilidade de recursos públicos para financiar autoconstrução nesse contexto (sem um direcionamento

ou controle adequado). No entanto, essa indisponibilidade de recursos públicos também deixa os habitantes da cidade informal sujeitos a outras fontes de recursos mais onerosas ou tendo que recorrer ao autofinanciamento (poupança própria), o que limita muito a sua capacidade de melhorar suas condições de habitabilidade.

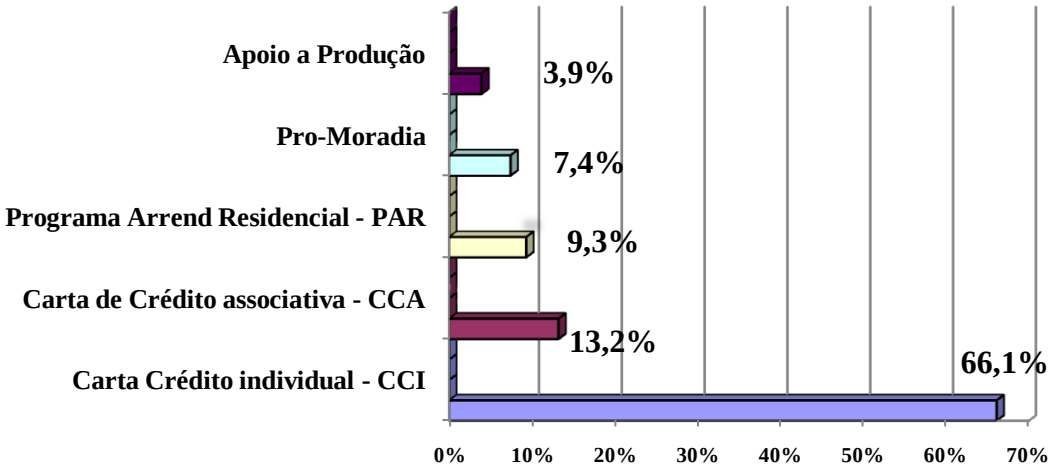
Outro aspecto importante para destacar neste quadro, são as fontes de recursos e os níveis de subsídios presentes em cada uma. Exceto os recursos do OGU, os demais são onerosos, embora com diferentes graus de remuneração (juros) em cada fundo e modalidade programática, sendo que o FDS oferece recursos sem taxa de juros para habitações de interesse social (em projetos organizados por entidades associativas). Os recursos da união (OGU/FNHIS) só permitiam acesso através de entes públicos, sendo que recentemente, o acesso foi aberto para organizações sociais com finalidade habitacional (cooperativas e associações).

Mas, a fonte de recursos mais expressiva e permanente da política habitacional (pelo menos para a faixa de renda até 5 salários mínimos), sem dúvida ainda é o FGTS, que foi criado inclusive para essa finalidade[34].

Conforme já destacado neste texto, desde 2004 foram estabelecidas condições mais favoráveis para viabilizar a concessão de subsídios através do FGTS, com base na resolução 460/04 do CCFGTS. Esta forma de subsídio mais recente, denominado tecnicamente de desconto do financiamento ajuda a explicar inclusive o forte crescimento do desembolso deste fundo ao longo dos últimos anos para a população com renda abaixo de três salários mínimos, especialmente no programa Carta de Crédito Individual (Gráfico 2.3). O termo individual neste caso se refere apenas à forma de contratação do crédito da população junto a CAIXA, pois na verdade os subsídios tem se concentrado no formato denominado Operações Coletivas, cujo nome se refere à forma de organizar a demanda junto ao agente financeiro – CAIXA.

[34] Não podemos desprezar o FNHIS, que se anuncia como fonte de estruturação da Política Nacional de Habitação, mas que ainda possui limitações por depender essencialmente de aportes do OGU.

Gráfico 2.3 - Programas Habitacionais FGTS - Contratações 2007



Fonte: Relatório Resultados FGTS - 2007 CAIXA

Nas operações coletivas, existe a figura da "entidade organizadora", que tem a responsabilidade de organizar a demanda para apresentá-la ao agente financeiro – CAIXA - de forma coletiva. O papel de entidade organizadora tanto pode ser assumido por entes públicos (governos estaduais, prefeituras COHABs), como da sociedade civil organizada, desde que possuam a função habitacional em seu estatuto. Note-se que essa "nova" categoria de entidade organizadora aponta na direção de uma flexibilização dos formatos tradicionais de promotores habitacionais, que precisavam antes ter um GERIC[35] junto à CAIXA, ou seja, receber uma classificação de risco de crédito para operar com os recursos habitacionais sob gestão desta entidade.

As condições de financiamento e o subsídio presentes atualmente nestes programas são definidos de forma geral pelo próprio CCFGTS, na referida resolução 460[36], mas passam também por uma detalhada regulamentação da CAIXA. Cabe destacar que este agente financeiro, apesar de não tomar decisões sobre a destinação do FGTS, possui a responsabilidade de gerir os investimentos deste fundo, e por isso exerce um grande poder de definir as regras de acesso ao mesmo. Inclusive, as informações que apresentamos aqui sobre as condições de financiamento e subsídio foram obtidas em

[35] Gerência de Risco de Crédito.

[36] Na verdade já houve outras resoluções que atualizaram esta, mas mantendo o mesmo princípio de subsídio. Por esse motivo esse número se manteve como "jargão" para designar as condições de subsídio.

documentos e arquivos divulgados por este agente financeiro, em reuniões de divulgação e fomento para possíveis entidades organizadoras (CAIXA, 2007).

Os subsídios desta resolução foram definidos para o público com renda familiar entre R$ 200,00 (duzentos reais) e R$1750,00 (mil setecentos e cinqüenta reais), que não possuam moradia própria (com propriedade formalizada) e nem tenha tido acesso a outros benefícios do FGTS, inclusive financiamento habitacional. De forma geral, as condições de acesso aos recursos são as seguintes:

- Taxa de juros de 6% ao ano (sobre a parte financiada);
- Prazo de pagamento do financiamento (amortização) que varia entre 72 e 240 meses, dependendo da forma de garantia oferecida (Caução, Hipoteca, Alienação Fiduciária ou seguro de crédito);
- Subsídios na forma de descontos no financiamento, que variam com a faixa de renda e regiões do país. Em Recife, para uma família com renda mensal de R$300 (trezentos reais) o subsídio pode chegar a R$10.500 (dez mil e quinhentos reais) em um investimento habitacional de aproximadamente R$12.000 (doze mil reais).[37]

Mas mesmo com esse alto nível de subsídio (mais de 85% do investimento em cada moradia), ainda seria improvável que pessoas de baixa renda pudessem ter seus contratos aprovados junto a CAIXA, pois precisariam se submeter às análises de risco de instituições financeiras, que normalmente excluem as pessoas de menor renda, ou com renda informal. Por isso, a alternativa da garantia por caução se tornou o grande diferencial do programa, uma vez que os próprios agentes organizadores têm assumido o papel de garantidor, depositando o valor da caução (quando são entidades da sociedade civil) ou vinculando sua receita a essa garantia (quando são entes governamentais). Assim, a entidade organizadora assume a parte do financiamento que caberia ao beneficiário final. Na prática, estes agentes organizadores têm sido responsáveis pela complementação de um subsídio total, pois comumente não realizam a cobrança da parte caucionada junto aos beneficiários.

[37] A definição exata destes valores é objeto de alguma controvérsia, segundo a versão do documento consultado, pois dependem de cálculos internos da CAIXA, mas não variam muito dos números aqui descritos

Detalhando um pouco mais esse trâmite de acesso aos recursos e subsídios do FGTS, percebemos que há possibilidades de empregá-lo em habitações dentro dos assentamentos informais, inclusive através de autoconstrução, conforme indicam os documentos de orientação da CAIXA.

Sobre os terrenos que podem obter financiamento deste programa, encontramos as seguintes informações:

- Terreno de propriedade de terceiros ocupado há mais de 05 anos, sujeito à usucapião urbano;
- Terreno em desapropriação pelo Poder Público com Auto de Imissão provisória na Posse;
- Terreno de propriedade do Poder Público ocupado há mais de 05 anos ou desocupado;
- Terreno de propriedade de terceiros, com autorização expressa do proprietário.

Verificamos que são características que conferem ao terreno a condição de regularizáveis perante o novo marco legal brasileiro. Sem dúvida isso representa um avanço grande para grande parte da população que vive em assentamentos informais, onde os processos de regularização urbanística e fundiária ainda estão acontecendo, mesmo que já seja muito clara a legitimidade das ocupações.

Mas vale destacar que o uso de sua própria parte do FGTS pelos trabalhadores (a conta vinculada) está vedado justamente para as modalidades onde as garantias não envolvem a vinculação jurídica do imóvel (e do terreno), ou seja, para as modalidades mais acessíveis na cidade informal. Na verdade, mesmo havendo possibilidades teóricas dos moradores dos assentamentos populares acessarem os recursos públicos (subsidiados) geridos pela CAIXA, na prática isto é muito improvável (até raro), conforme pudemos constatar nesta investigação.

Sem dúvida, uma das grandes dificuldades de acesso a estes recursos públicos se refere ao trâmite de aprovação técnica junto ao agente financeiro – CAIXA. Dentro da lógica atual de tramitação, a CAIXA exige a apresentação dos projetos técnicos de arquitetura e engenharia, além da proposta de mobilização e organização social, denominado de trabalho técnico social, que são analisadas detalhadamente por este agente financiador. No caso da cidade informal, uma proposta em grupo (Operações Coletivas) para

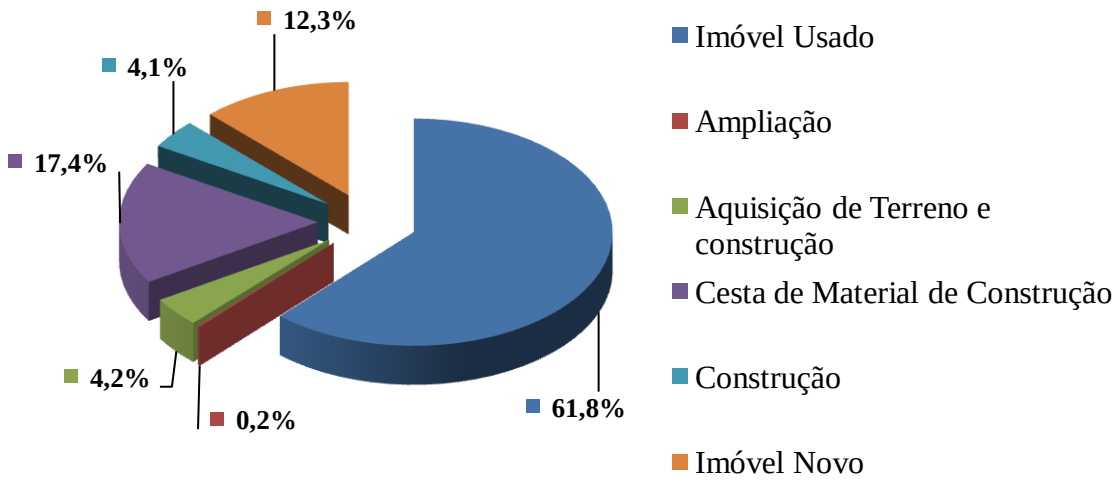
produção ou reforma de unidades habitacionais envolveria tantas soluções técnicas quanto forem o número de moradias do grupo, pois cada terreno é diferenciado do outro neste território.

Nesse ponto fica evidente a inviabilidade de analisar projetos para assentamentos informais, contando apenas com o corpo técnico da CAIXA. No caso dos conjuntos habitacionais ou edificações com unidades padronizadas, essa análise pode ser feita em larga escala, pois as unidades geralmente são padronizadas. Também por isso este tipo de empreendimento recebe a preferência dos técnicos, e da própria instituição financeira, que pode atingir metas maiores com menos trabalho. No caso de moradias em assentamentos informais, a análise técnica demanda um trabalho muito mais longo, quando se decide analisar individualmente os projetos de cada família. Por outro lado, esse tipo de análise também acarretaria em custos da operação financeira (tempo de trabalho dos técnicos) desproporcionais aos investimentos realizados por cada unidade.

Enfim, podemos afirmar que o sistema vigente para acessar os financiamentos habitacionais com recursos públicos na prática inviabiliza o acesso dos moradores da cidade informal, considerando as dificuldades técnicas-burocráticas, que se agravam em projetos para a cidade informal.

Aparentemente, esta indisponibilidade dos recursos públicos para a cidade informal não está refletida claramente nos relatórios da CAIXA sobre os investimentos do FGTS, mais especificamente sobre o Programa Carta de Crédito Individual. Em um destes relatórios, podemos observar o gráfico 2.4 abaixo, onde percebemos que a modalidade material de construção apresenta um desempenho relevante dentre o desembolso de recursos (17,4%). A denominação desta modalidade faz crer que se trata de ações para reformas, ou melhorias de habitações já existentes. No entanto, uma análise mais cuidadosa dos procedimentos de acesso aos programas, nos faz perceber que o desempenho dessa modalidade está mais relacionado com o nível mais simplificado de exigências burocráticas na modalidade material de construção, principalmente em relação a regularização fundiária, e não por serem investimentos para reforma de moradias, e muito menos na cidade informal.

Gráfico 2.4 - Aplicação em Habitação Carta de Crédito Individual - 2006



Fonte: Relatório Resultados FGTS - 2006 CAIXA

Enfim, apesar de haver teoricamente uma disponibilidade de recursos do sistema público, para promover melhorias habitacionais dentro da cidade informal, podemos constatar que na prática tais recursos estão praticamente indisponíveis para esse público.

2.4.5. O Surgimento do Microcrédito

O território dos assentamentos informais, marcados pelo baixo nível de formalização da posse da terra e pela carência de crédito habitacional, tem sido um terreno muito fértil para a expansão de outras modalidades de crédito, que não dependem da vinculação com as "garantias reais" ou com a posse formal da terra. Referimo-nos aqui ao surgimento do campo das microfinanças, mais conhecida pelo seu produto mais difundido, o microcrédito.

Apesar da sua história recente, este tipo de crédito tem influenciado muito a concepção das instituições financeiras no mundo inteiro, modificando alguns paradigmas neste campo, e por outro lado tem influenciado as estratégias de combate a pobreza de instituições multilaterais internacionais.

Embora haja registro de iniciativas pioneiras no Brasil na concessão de crédito produtivo para pequenas empresas desde a década de 70, sem dúvida a concepção do microcrédito que influenciou o mundo inteiro está muito relacionada com o trabalho de Muhammad Yunus, iniciada em Bangladesh, também na década de 70.

A iniciativa de Yunus consistiu em conceder crédito de pequenos valores para pessoas em condição de extrema pobreza, que costumavam tomar e pagar empréstimos diários de agiotas, para realizar atividades de subsistência e pagando juros altíssimos por isso. Yunus buscou substituir esse crédito extorsivo por outros com condições mais dignas, que deveriam propiciar o desenvolvimento econômico daquelas pessoas pobres, considerando que elas demonstravam grande capacidade empreendedora. A partir dessa experiência inicial, registrada em seu livro emblemático "O Banqueiro dos Pobres", Yunus arregimentou parceiros e investidores que propiciaram o surgimento de uma grande instituição financeira, que até hoje se dedica ao desenvolvimento econômico da população de Bangladesh, o Grameen Bank.

Essa abordagem de Yunus sobre a população mais pobre se constituiu em uma grande mudança de paradigma, tanto para as instituições financeiras tradicionais, que tratavam os pobres como pessoas desprovidas de qualquer interesse para este segmento, como também para o campo do desenvolvimento social, quando propõe uma abordagem sobre os pobres não apenas como pessoas com carências materiais, mas também como potenciais empreendedores para os quais faltariam apenas oportunidades econômicas, especialmente crédito com custo adequado para pequenos negócios.

O sucesso e repercussão do trabalho de Yunus foram tão expressivos que culminaram na declaração de 2005, como ano internacional do microcrédito pela ONU, e na sua premiação com o Nobel da Paz, em 2006.

Evidentemente que essa visão extremamente entusiasta sobre o potencial do microcrédito já encontra críticas muito consistentes, que demonstram inclusive que essa abordagem possui uma capacidade limitada de gerar desenvolvimento social ou de retirar as pessoas da condição de pobreza, conseguindo apenas manter as pessoas em um nível de sobrevivência básico com suas atividades econômicas anteriores, ou seja, não deixam a condição de pobreza. (BELLO, 2006). Em outras palavras, busca-se demonstrar que o microcrédito não é uma panacéia para combater a pobreza, como parece pregar muitas instituições e personalidades alinhadas com a visão liberal.

Não é de surpreender que o microcrédito tenha encontrado muitos entusiastas no âmbito de instituições Multilaterais de Desenvolvimento Econômico (como BIRD e BID), já que possui um forte viés liberal, trazendo implícito o conceito de que os pobres

precisam apenas de crédito com juros adequados para se inserirem na economia de mercado, e não tanto de assistência social. Pode-se observar inclusive que a influência do microcrédito (apoiado por agências internacionais) já atingiu uma ampla repercussão no mundo inteiro, e mais intensamente nos países de capitalismo periférico.

A repercussão dessa concepção no campo das instituições financeiras se traduziu na tendência mais recente deste setor em prospectar com mais interesse o mercado formado pelos segmentos populares, que podem gerar lucros, mas precisam de produtos financeiros mais apropriados as suas necessidades. No âmbito governamental, essa influência se traduziu principalmente nas políticas de fomento a criação de instituições de crédito popular, os inúmeros "Bancos do Povo" que podemos encontrar em muitas capitais brasileiras.

No âmbito do terceiro setor essa influência se traduziu na introdução de instituições de microcrédito como parceiras e coadjuvantes no trabalho de desenvolvimento sócio-econômico, e que em muitos casos desempenha um diálogo muito forte com o campo da Economia Solidária, que também está em pleno desenvolvimento no Brasil e no mundo.

Mas vale destacar aqui que existe atualmente uma aparente confusão entre o conceito de microcrédito, com outras modalidades de financiamento para pessoas de baixa renda, como o crédito pessoal ou os consignados, que se referem mais ao processo de inclusão bancária, mas sem dúvida representam uma conseqüência da mudança de percepção do setor financeiro sobre os segmentos populares.

Um aspecto fundamental no conceito de microcrédito formulado por Yunus é que ele se destina principalmente a fomentar atividades produtivas, pequenos negócios para alavancar o desenvolvimento sócio-econômico das famílias pobres, e não o consumo desenfreado de produtos industrializado que está muito relacionado com as formas de crédito popular citadas acima.

Outro destaque importante na proposta de Yunus é sobre as formas de garantias envolvidas no financiamento para classe de baixa renda. A metodologia do microcrédito desenvolveu o uso de garantias alternativas, ou seja, não demanda a alienação de bens, renda formal comprovada, ou um cadastro tradicional para avaliação dos riscos, como é tradicionalmente estabelecido nas instituições financeiras. De certa forma, Yunus propôs o resgate da palavra crédito, que traz o significado de acreditar, nesse caso, na

capacidade das pessoas honrarem o compromisso financeiro. Mas para dar mais segurança a sua operação, o microcrédito estabeleceu algumas metodologias preventivas e de fortalecimento do "capital social", ou o compromisso assumido coletivamente. Alguns pontos chaves dessa abordagem são:

- Criação de grupos de aval solidário, onde várias pessoas tomam empréstimos juntas e todas são responsáveis pelos créditos concedidos as demais;
- Preferência por conceder crédito a mulheres, que possuem maior compromisso com a família e por isso investem mais adequadamente os recursos;
- Vinculação do crédito com poupança dos clientes, para motivar um processo de educação financeira e aumentar as garantias;
- Análise das propostas de crédito em campo, visitando as casas dos clientes para conhecer sua realidade, avaliar a finalidade do investimento e a capacidade de pagamento dos clientes;
- Oferta de linhas de crédito progressivas, onde os valores de financiamento são incrementados à medida que o cliente vai tomando novos financiamentos;

Enfim, foram trazidas diversas inovações para a atividade de concessão de crédito, que lhe conferiram outra lógica, muito difícil de ser aplicada por instituições financeiras tradicionais, e que por isso surgiram novos perfis de instituições, que podem ser caracterizadas como híbridos de ONGs e instituições de crédito. No Brasil isso se expressa na regulamentação pelo Banco Central das IMF (Instituições de Microfinanças), ou mais especificamente das SCM (Sociedades de Crédito ao Microempreendedor), nas Cooperativas de Crédito, ou ainda na autorização para que OSCIPs realizem atividades de microcrédito. Neste sentido parece inegável que as idéias de Yunus influenciaram decisivamente a concepção tradicional do crédito, no mundo inteiro.

Para complementar esta introdução sobre o campo do microcrédito, vale destacar a lógica que tem norteado o desenvolvimento do fomento as instituições deste segmento. De forma geral, a idéia predominante neste campo é de que não deve haver subsídios diretos para as famílias que acessam o microcrédito. Isto significa que embora as taxas de juros sejam menores, não significa que haverá doação de recursos, diferenciando

essencialmente o crédito, de algum outro tipo de apoio financeiro para promover desenvolvimento social. Esta lógica se reflete na concepção das instituições de microfinanças – IMFs – que são estruturadas para se sustentarem com a remuneração dos próprios financiamentos concedidos, com os juros cobrados. Essa lógica é denominada inclusive de "sustentabilidade" das IMFs.

Isso se reproduz inclusive na política nacional (e internacional) de fomento ao microcrédito, onde as agencias financiadoras de grande porte (como o BNDES) repassam recursos as IMFs cobrando sobre elas alguma remuneração (juros), que deve ser levantado junto ao público final, além da obtenção da sustentabilidade financeira da própria instituição. Destaca-se aqui que se trata claramente de um negócio, mesmo que tenha uma perspectiva de desenvolvimento social. Em última análise estas IMFs assumem o risco de conceder empréstimos aos setores populares, para remunerar o capital das agencias de fomento, e ainda obter sua sustentabilidade financeira. A idéia de subsídios financeiros concedidas diretamente ao público parece não ser muito bem vista no contexto do microcrédito.

2.4.6. Microfinanças Habitacional

Diante da forte proliferação do conceito de microcrédito, com apoio das agencias multilaterais de desenvolvimento, especialmente na América Latina, o seu desdobramento para a área habitacional foi uma conseqüência natural, haja vista as limitações evidentes para obtenção de crédito habitacional nos assentamentos informais.

Neste sentido, podemos constatar a existência de diversas organizações em países da América Latina que se dedicam ao desenvolvimento e implementação de serviços de microfinanças habitacional, tais como a FUNHAVI no México, Mibanco, no Peru ou o BancoSol, na Bolívia. A expressão Microfinanças Habitacional inclusive tem se constituído em campo de estudo específico, com publicações dedicadas ao tema, algumas com patrocínio de organizações internacionais ligadas a promoção habitacional[38].

[38] Referimo-nos, por exemplo, as organizações Cities Alliance (2003) e Habitat para Humanidade, e a publicação Housing Microfinance (DAPHNIS ; FERGUNSON, 2006)

Vale destacar que em publicações de referencia sobre Microfinanças Habitacional, a questão da assistência técnica não é apresentada como um consenso entre os autores tratados. Isso revela um entendimento destes autores de que os projetos de microcrédito habitacional não precisam necessariamente contar com assistência técnica para orientar o processo construtivo (ou a mobilização social). O discurso destas publicações, como de outras dedicadas ao microcrédito, se concentra muito no equacionamento da sustentabilidade financeira das instituições que promovem os projetos, assim como na eficácia no atendimento do público e na oferta dos produtos financeiros adequados. Ou seja, trata-se de desenhar um novo tipo de negócio para um novo público alvo, ainda que seja um negócio relacionado com o desenvolvimento social e econômico da população (DAPHNIS; FERGUNSON, 2006).

Curiosamente, no Brasil esta influência do microcrédito não tem se refletido de forma tão intensa na área habitacional, pelo menos não tanto quanto parece acontecer em outros países da América Latina. Apesar disso, o microcrédito sempre é uma idéia recorrente em fóruns e seminários sobre promoção habitacional de interesse social, revelando sua significativa influência na concepção e debate da política habitacional. Do nosso ponto de vista essa influência é bem maior no campo das idéias, do que as realizações efetivas desse tipo de experiências que podem ser observadas no Brasil.

Mesmo não sendo nosso propósito explicar aqui a limitada expansão do microcrédito habitacional no contexto brasileiro, cabe apontar duas questões que parecem ter influenciado esse quadro. A primeira é que o microcrédito habitacional se apresenta bem mais difícil de ser implementado e menos rentável (ou financeiramente sustentável) do que o microcrédito para pequenos negócios populares. Essa dificuldade se traduz principalmente na necessidade de montantes e prazos maiores do que o microcrédito produtivo, e o fato de que o habitacional não implica na geração de renda dos seus clientes. A segunda questão se refere às fortes críticas e resistências que o microcrédito habitacional está sujeito no contexto brasileiro, haja vista que ele pode ser interpretado (de forma até justificada) como uma estratégia muito fragmentada e desarticulada com a luta mais ampla pelo direito a moradia e a cidade. E essa defesa do direito a cidade possui fortes adeptos entre os formuladores da política urbana no Brasil, com predominância na pauta de construção da política habitacional.

Mas dentro desse limitado registro de experiências de microcrédito habitacional no Brasil, apresentamos aqui três experiências que pudemos investigar pessoalmente, buscando contribuir para a compreensão da dinâmica financeira presente na autoconstrução na cidade informal.

2.4.7. Programa Casa Melhor / PAAC - Cearah Periferia.

Essa experiência foi iniciada em meados da década de 90, pela ONG Cearah Periferia, tendo obtido apoio da prefeitura de Fortaleza. As informações aqui relatadas estão baseadas principalmente em texto de Silvana Parente (CEPAL, 2003), em dados contidos no *site da ONG* Cearah Periferia, da Prefeitura de Fortaleza, e em entrevista com técnicos desta ONG, realizadas em 2001 ainda sem os objetivos acadêmicos deste trabalho.

O Programa de Apoio a Autoconstrução – PAAC, denominado de "Casa Melhor" e depois de "Casa Bela" no âmbito do governo municipal, combinava alguns princípios de microcrédito com serviços de assistência técnica construtiva e mobilização social, buscando promover melhorias em unidades habitacionais nos assentamentos populares, para famílias com renda mensal de até três salários mínimos.

Deve-se destacar que este programa foi iniciado em um momento de extrema restrição das políticas habitacionais no Brasil, onde a escassez de recursos e alternativas de financiamento habitacional para a população de baixa renda eram uma tônica predominante, em consonância com a perspectiva neo-liberal que norteava as políticas públicas (inclusive sob influência das agencias multilaterais de desenvolvimento).

Esse momento histórico, junto com a proliferação do conceito de microcrédito no mundo, e a própria qualidade da experiência desta ONG ajuda a explicar o destaque que ela recebeu no âmbito da conferência Habitat II, de 1996 em Istambul, quando foi premiada como uma das 12 melhores práticas do mundo em termos de eficácia de melhoria de assentamentos humanos. Esse sucesso resultou inclusive na replicação da experiência em alguns outros municípios, especialmente no estado do Ceará.

Em termos financeiros, o programa propunha um investimento habitacional de baixo valor (compatível com uma pequena reforma) que era dividido em 6 (seis) partes. A primeira parte (1/6) correspondia a poupança que a família deveria fazer como esforço

para se integrar ao programa e receber os recursos. Duas partes (2/6) eram concedidas pelo poder público municipal na forma de subsídio financeiro governamental. A terceira parte, metade do investimento total (3/6), era disponibilizada na forma de crédito para ser reembolsado a um fundo de desenvolvimento vinculado ao programa, que deveria financiar também outras famílias, após ser reembolsado.

Os investimentos financeiros nas moradias eram acompanhados por serviços de assistência técnica e por um trabalho de acompanhamento social, ou até mesmo de educação financeira, expressão mais recente que tem relação com o surgimento do microcrédito.

O acesso do público ao programa era organizado em grupos formado por 10 a 30 famílias, com o qual se realizava um trabalho de desenvolvimento social, inclusive para formação de conselhos e fóruns comunitários de enfrentamento das demandas de direito a cidade. Desta forma buscava-se também fomentar a formação de capital social para promover desenvolvimento comunitário, inclusive com técnicas de educação financeira, como a poupança estabelecida como contrapartida das famílias. Esta mobilização social pode ser destacado como um dos aspectos mais relevantes do programa.

Outro ponto fundamental que se destaca no programa foi o comprometimento do poder público com algum subsídio habitacional, em um programa de caráter participativo promovido pelo terceiro setor, ainda que tenha diso uma contribuição financeiramente muito limitada. Mas essa talvez tenha sido um dos seus trunfos mais importantes: conseguir subsídio público para um programa habitacional com perspectiva de sustentabilidade financeira e envolvimento comunitário. O que merece destaque por ter sido conquistado em momento tão desanimador da política habitacional brasileira como a década de 90.

A inserção do programa como política pública municipal perdurou até o momento atual, mais de 10 anos após a sua criação, onde um Fundo Municipal de Desenvolvimento Socioeconômico – FDMS – se constitui na fonte de recursos do Programa, gerido por um conselho gestor específico. As informações obtidas no site da prefeitura de Fortaleza indicam que, em 2006, o aporte financeiro para cada família era de R$900,00, sendo R$350,00 de subsídio, e R$450 como financiamento para ser reembolsado em 18 meses. Além disso, a família precisa realizar uma poupança/contrapartida de R$100,00 para

participar, sendo todos os recursos investidos em material de construção, com prestação de contas apresentadas pelas famílias (notas fiscais).

Em síntese, o programa reúne componentes de autoconstrução assistida, microcrédito e mobilização comunitária para responder a necessidades habitacionais da população de baixa renda e promover articulação social para enfrentar outras demandas de desenvolvimento comunitário. Evidentemente, que apesar do seu relativo sucesso, há claras limitações para responder comas questões de infra-estrutura urbana, assim como qualquer programa de autoconstrução, que se limitam geralmente a escala da própria unidade habitacional.

2.4.8. Programa PROHABITE – ONG Visão Mundial.

Este programa teve início em 2001, a partir de recursos captados pela ONG Visão Mundial[39] com objetivo de promover melhorias habitacionais para famílias que viviam em assentamentos informais da Região Metropolitana do Recife e de Maceió.

A escassez de terrenos para reassentamento das famílias, os limites de atuação desta ONG, além do próprio nível de consolidação dos assentamentos onde as famílias viviam, apontavam para uma intervenção de consolidação e melhoria das moradias através de autoconstrução assistida, onde havia um forte comprometimento com impactos diretos sobre a população de renda mais baixa.

Por outro lado, as experiências bem sucedidas desta ONG na área de microcrédito para pequenos empreendedores, traziam um forte motivador para desenvolver uma experiência piloto de microcrédito habitacional, nas localidades onde já havia parceria com organizações comunitárias, para desenvolvimento de um processo mais amplo de promoção social.

A partir destes condicionantes, foram estruturadas as bases iniciais do programa, que trazia conceitos de autoconstrução assistida, do microcrédito e de desenvolvimento local, que foram estruturados nos seguintes eixos de trabalho:

---

[39] A Visão Mundial é uma ONG que atua no Brasil desde 1975, com diretoria brasileira, mas integrante da confraternidade World Vision International – WVI.

- Formação de um Fundo Rotativo de Crédito para financiar a construção e reforma de casas para famílias de baixa renda.
- Oferta de serviços de assistência técnica local e individualizada para cada família.
- Participação comunitária na seleção dos beneficiários e gestão do programa.
- Emprego de mão de obra e fornecedores de material da própria comunidade, buscando fortalecer a economia local.

A experiência da organização com micro-finanças teve papel fundamental para definir parâmetros e metodologia de gestão do crédito, de forma a atingir o público de baixa renda, mas buscando sustentabilidade financeira do fundo. Neste caso porém, a sustentabilidade financeira estava focada na manutenção do próprio fundo (garantindo recursos "permanentes" para investir nas habitações), mas não para remunerar os serviços de assistência técnica e de gestão, como costuma ocorrer ser exigido das Instituições de Microfinanças (IMF). O desenvolvimento do trabalho deixava claro que as taxas e prazos utilizados para financiar melhorias habitacionais não viabilizavam a remuneração da estrutura do apoio técnico/administrativo necessários, demandando o aporte regular de subsídios. Por outro lado, com esta metodologia o limite mínimo de renda do público alvo foi definido como pelo menos de um salário mínimo mensal.

A equipe de assistência técnica contava com arquitetos, engenheiros civis, (profissionais e estudantes), gestores do microcrédito (contadores), além de assistentes sociais que já atuavam nos projetos comunitárias apoiados pela ONG. O trabalho desta equipe envolvia desde a mobilização comunitária, organização de comitês para inscrição e seleção de famílias, até a elaboração de projetos técnico-construtivos, orçamentos e acompanhamento das obras.

Um dos pontos chave do trabalho de assistência técnica consistia na busca de interface com os processos mais amplos de intervenção estatal sobre os locais de atuação. O trabalho envolvia a pesquisa dos projetos de urbanização que estavam em curso nos órgãos de planejamento do estado, identificando as áreas e moradias que poderiam ser consolidadas. Esse procedimento buscava evitar desperdício de recursos, tanto do poder público como do próprio programa, excluindo da seleção as moradias sujeitas à

remoção devido a projetos de urbanização, ou por estarem localizadas em áreas de risco (encostas, margens de cursos d'água, etc.)

Neste ponto, se evidenciava o enorme descompasso entre as necessidades imediatas de moradia da população e a velocidade de tramitação das intervenções planejadas pelo poder público. Mas a condição de ZEIS de alguns destes assentamentos, sem dúvida norteava uma ação mais integrada com as intervenções em curso, haja vista que havia pelo menos planos urbanísticos elaborados, mesmo que não houvesse perspectiva imediata de implementação dos mesmos.

O programa buscava fortalecer o capital social das comunidades, articulando comitês de habitação, com participação dos técnicos e representantes comunitários, que eram responsáveis pelo processo de seleção das famílias inscritas. O público alvo prioritário eram famílias com renda mensal entre um e três salários mínimos, chefiadas por mulheres com crianças em situação de risco (vulnerabilidade) social.

O valor máximo do financiamento para cada família era de 10 salários mínimos, que precisavam ser reembolsados pelas famílias em até 48 meses com taxa de correção de 1% ao mês. Os recursos eram desembolsados através de cartas de crédito para lojas de material conveniadas, e para pedreiros cadastrados da própria comunidade. Os próprios beneficiários se dirigiam aos fornecedores (com a carta de crédito), recebiam e conferiam o material de construção, autorizavam o pagamento do fornecedor e contratavam a mão de obra. Sendo todo esse processo acompanhado e orientado pela equipe de assistência técnica, que também realizava o acompanhamento das obras, e até mesmo a recuperação do crédito.

Um destaque importante no trabalho da assistência técnica foi o aprendizado necessário para a equipe alcançar a efetividade do seu trabalho, considerando que a relação das famílias com os pedreiros neste contexto social não conhecia a intermediação de profissionais do planejamento técnico construtivo. O nível de autonomia dos processos de autoconstrução anteriores a intervenção do programa, tendia a excluir o trabalho da assistência técnica, que só era aceita como serviço vinculado ao crédito habitacional, em condições muito favoráveis. Ou seja, a assistência técnica precisava realmente ser disponibilizada como subsídio, enquanto os demais itens (material e mão de obra) eram assumidos como custos da moradia, financiados em condições mais favoráveis.

Por outro lado, o processo participativo de seleção dos beneficiários (com critérios pré-definidos) possibilitou o exercício de gestão responsável dos recursos do programa, inclusive para prevenir a inadimplência e garantir a manutenção do fundo.

Ao longo de cinco anos o programa atendeu cerca de 550 famílias, em três ZEIS do Recife (Campo Grande, Jardim Uchôa e Caçote), no bairro da Charnequinha no Cabo de Santo Agostinho (RMR), e na Vila Brejal em Maceió.

O investimento do programa nestas localidades foi de aproximadamente um milhão e trezentos mil reais, sendo cerca de 800 mil para o fundo de crédito e quase 500 mil na assistência técnica (construtiva e social) e na gestão do programa. A figura 2.2 apresenta um exemplo de intervenção em uma moradia na ZEIS Caçote, realizada com apoio deste programa.

A partir de 2003 o programa foi replicado na cidade de Fortaleza, mas com alcance mais modesto, atendendo menos de 100 famílias nesta cidade.

A demanda por subsídios financeiros para manutenção de uma equipe de assistência técnica e gestão financeira de um fundo habitacional, encontrou dificuldades de ser mantida por uma ONG cujo campo de atuação principal não é a questão habitacional. Por outro lado, o braço de microfinanças dessa ONG[40], também teve dificuldades de incorporar essa abordagem de microcrédito um pouco mais complexa, com circulação financeira mais longa e com menor remuneração.

[40] O braço microfinanceiro da Visão Mundial se converteu em uma OSCIP, denominada ANDE – Agencia Nacional de Desenvolvimento Micorempresarial, buscando se adequar ao novo marco legal brasileiro que veta para ONGs a realização de microcrédito com juros maiores do que 1% ao mês. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2003)

Figura 2.2 - Moradia que recebeu apoio do programa PROHABITE, na ZEIS Caçote (Recife)
Fonte: Visão Mundial

Os níveis de inadimplência obtidos com o programa poderiam ser considerados baixos para uma operação de alto risco financeiro como esta (entre 5% a 15%), mas já se constituía em forte preocupação para uma IMF, que busca seu sustento econômico nos recursos (juros) reembolsados pelo público atendido.

O nível de articulação desse programa com instituições e ações governamentais foi muito limitado, e ao contrário da experiência do Cearah Periferia em Fortaleza, essa

abordagem não foi incorporada às linhas de atuação do poder público. A única influência sobre as políticas públicas que pode ser atribuída a essa experiência é a sua presença em fóruns de discussão e formulação de políticas habitacionais, com destaque para sua inclusão em publicação do Ministério das Cidades, sobre experiências de assistência técnica para habitação de interesse social (CUNHA et al, org. 2007).

2.4.9. Projetos Negócio em Casa e Mustardinha – Habitat para a Humanidade.

Os projetos relatados nesta seção foram realizados por iniciativa da Associação Habitat para a Humanidade Brasil (doravante denominada HPH), ONG atuante no Brasil desde 1987 e integrante da organização global *Habitat for Humanity*, cujo objetivo esta relacionado com a promoção habitacional de interesse social em diversos países do mundo, tendo presença expressiva na América Latina.

A julgar pelas publicações realizadas com apoio desta organização, ela pode ser considerada uma das promotoras do conceito de microcrédito habitacional na América Latina. Apesar disso, este tipo de abordagem só foi experimentado por HPH no Brasil em 2005, com o Projeto Negócio em Casa, e em 2007 com o Projeto Mustardinha.

O Projeto Negócio em Casa foi idealizado para ser implantado na ZEIS Chico Mendes em Recife, contando com uma articulação bem ampla de instituições na concepção do projeto, entre elas a UFPE (Projeto Conexões de Saberes) a Universidade Católica de Pernambuco (NUAMPO), A ONG Serviço de Justiça e Paz, além da Associação de Moradores de Chico Mendes e a Comissão de Urbanização e Legalização desta ZEIS – COMUL. O projeto contou ainda com recursos captados junto à corporação multinacional CITIGROUP e a fundação SELAVIP.

Tratava-se de uma abordagem bem ambiciosa que pretendia combinar elementos de microcrédito produtivo, microcrédito habitacional, autoconstrução assistida, educação financeira, além de diversas ações educativas de mobilização e desenvolvimento social.

Em relação ao microcrédito habitacional, podemos destacar que ele se inseria como um complemento ao microcrédito produtivo e as ações educativas, havendo uma diferenciação do público com renda mínima necessária para acessá-lo. Ou seja, o projeto pretendia fortalecer o potencial sócio-econômico das famílias com menor nível de renda, antes de disponibilizá-las recursos através de microcrédito habitacional. Pela

formulação da proposta inicial o recorte do público era feito com base na renda de um salário mínimo. As famílias com renda inferior a esse patamar precisariam se integrar as atividades educativas de desenvolvimento sócio-econômico, antes de terem acesso a uma linha de microcrédito produtivo (mas ainda não habitacional).

A proposta de trabalho incluía também a formação de "bancos de confiança", denominação desta instituição para metodologia desenvolvida com objetivo de apoiar a formação de grupos de aval solidário, muito relacionada com as técnicas e o conceito de microcrédito formulado por Yunus.

O projeto estabeleceu três modalidades de microcrédito para ser disponibilizada ao público, com as seguintes condições:

- Microcrédito habitacional – créditos no valor de R$500 à R$ 1.500 para ser reembolsado em 8 meses com taxa 1% a.m.
- Microcrédito produtivo para empreendimentos pré-existentes - créditos no valor de R$ 300 à R$ 2.280 para serem reembolsados em 4 meses com taxa de remuneração de 3% a.m.
- Microcrédito produtivo para empreendimentos iniciantes – créditos de R$ 600 para investimentos e R$ 150 para capital de giro para ser reembolsado em 12 meses com taxa de 2% a.m.

Os recursos a serem investidos inicialmente na concessão de créditos somavam R$150.000 (cento e cinqüenta mil reais) a serem distribuídos para as três modalidades de crédito, com 25% para o habitacional, 53% para financiar negócios pré-existentes e 22% para oferecer crédito para novos negócios.

Além destes valores disponibilizados na forma de crédito, havia o subsídio relativo aos serviços de assistência técnica e da própria gestão do projeto, que foram assumidos pela ONG promotora, Habitat para a Humanidade.

Havia ainda a previsão dos serviços de assistência técnica serem realizados com apoio de estudantes de arquitetura da UFPE, além das atividades educativas conduzidas por estudantes e profissionais de extensão das duas universidades envolvidas.

A partir de um determinado estágio de desenvolvimento desse projeto, decidiu-se alterar as suas diretrizes de implantação, buscando converte-lo em proposta para ser apresentado à CAIXA, com a perspectiva de obter recursos do FGTS, através da resolução 460 (apresentada anteriormente nesse texto), mais especificamente pelo programa Operações Coletivas, Carta de Crédito Individual.

Em princípio, esta estratégia seria muito interessante para alavancar um grande aporte de subsídios governamentais ao projeto, justamente para as famílias com menor nível de renda, que estavam excluídas do microcrédito habitacional na proposta original. O componente do microcrédito, por sua vez, poderia ser empregado justamente para viabilizar o valor da contrapartida, ou da caução financeira exigida pela CAIXA, no programa Operações Coletivas. Neste caso a instituição seria apresentada como entidade organizadora do público selecionado para participar do projeto.

Segundo relatos obtidos junto aos técnicos desta ONG, uma das primeiras dificuldades encontradas nesta mudança de estratégia, se referia a resistência apresentada por técnicos da GIDUR / CAIXA para enfrentar a análise de uma proposta que traria uma grande diversidade de projetos técnico-construtivos para serem analisados individualmente. Conforme comentado em tópico anterior, essa resistência se baseava inclusive na visão sobre o grau de prioridade que esse tipo de público deveria ter: moradias consolidadas em assentamento informais urbanos.

Mesmo diante dessa resistência inicial, o nível de articulação da instituição e do projeto viabilizou a superação (parcial) desta dificuldade. No entanto, uma segunda dificuldade institucional pode ser apontada como uma das principais causas de interrupção posterior do projeto, pelo menos para a captação dos subsídios governamentais vinculados aos recursos do FGTS.

Uma das solicitações da CAIXA para aprovar as propostas de financiamento habitacional diz respeito a necessidade de aprovação das obras a serem realizadas, junto aos órgãos de controle urbano municipal. Trata-se de respeitar o papel do município na tarefa de exercer o controle urbano.

Vale ressaltar que o projeto estava sendo implementado em uma ZEIS fortemente consolidada, para a qual já havia projetos de urbanização sendo implantado, inclusive

com abertura de vias, além da construção de equipamento públicos realizadas pelo poder público (posto de saúde, creches, escola).

Apesar desta condição de evidente consolidação da ZEIS, não foi possível obter a aprovação formal da prefeitura da Cidade do Recife, para permitir o andamento da proposta de financiamento (subsidiada) junto a CAIXA. A alegação dada pelos técnicos da Prefeitura sobre o indeferimento da solicitação se referia a localização da ZEIS junto à cabeceira da pista do aeroporto do Recife, que submetia essa área a uma lei federal que impossibilitava a prefeitura de aprovar a construção (ou ampliação) de moradias na área do cone de vôo do aeroporto.

Essa alegação oficial dos técnicos municipais era claramente incoerente com as demais ações já realizadas pela prefeitura do Recife na mesma ZEIS, tais como a construção de edifícios públicos (da própria prefeitura), abertura de vias, além da própria decretação da área como ZEIS, ou seja, como área de finalidade habitacional (supostamente indo de encontro a uma lei federal). Algumas destas ações foram realizadas inclusive ao longo da gestão municipal que negou a aprovação dos projetos de reforma. Vale destacar ainda que todas as moradias a serem atendidas pelo projeto tinham no máximo dois pavimentos (incluindo o térreo).

Por outro lado, a ampla articulação institucional realizada para estruturação inicial do projeto não foi capaz de enfrentar a aparente oposição (ou desinteresse) da prefeitura ao trabalho. O impacto desta dificuldade sobre o processo revelou-se tão expressivo que, diante de outras propostas de trabalho e de canalização dos recursos desta ONG, o projeto Negócio em Casa foi deixado de lado e não alcançou resultados junto ao público que pretendia atender na ZEIS Chico Mendes.

Posteriormente, em 2007, a Associação Habitat para a Humanidade foi contatada pelo CENDHEC[41] para desenvolver um projeto de melhorias habitacionais nas ZEIS Mangueira e Mustardinha (analisadas adiante), haja vista que estas localidades estavam passando por processo de regularização fundiária (conduzido pelo CENDHEC) através

[41] CENDHEC – Centro Dom Hélder Câmara de Estudos e Ação Social, ONG sediada em Recife com trabalho destacado na promoção do direito a cidade e das crianças e adolescentes.

de usucapião coletivo, o que tornava bastante oportuno a realização de melhorias habitacionais para consolidar ainda mais as moradias dessa população.

A articulação e proposta de trabalho desse segundo projeto de microcrédito habitacional de HPH se apresentaram de forma bem mais simplificada que o anterior. Neste caso o foco era apenas o microcrédito habitacional, acompanhado de assistência técnica construtiva e social, mas buscando ainda introduzir elementos de formação de capital social que caracterizam a metodologia do microcrédito, tais como a formação de grupos de aval solidário, mas que também fazem parte da abordagem geral desta organização em seus projetos. Neste caso se tratava de um projeto piloto de menores dimensões, com meta de cadastrar 60 (sessenta) famílias para realizar um processo de seleção para definir apenas 20 (vinte) famílias que seriam atendidas.

O crédito habitacional para realizar autoconstrução assistida foi limitado em R$1.000 (mil reais) pra cada família que deveriam ser reembolsados em 12 meses com taxa de 1% ao mês. O recurso deveria ser usado prioritariamente para aquisição de material de construção, utilizando cartas de crédito para fornecedores conveniados, sendo que 20% do valor do crédito ainda poderiam ser usados para remunerar mão de obra. O público alvo seriam famílias com renda mensal entre um e três salários mínimos, que poderiam comprometer até 20% da renda com o financiamento. A figura 2.3 traz um exemplo de moradia na ZEIS Mustardinha (Recife) que recebeu intervenção deste programa.

Um dos aspectos a serem destacados na avaliação da própria instituição sobre o programa é a resistência da população para formarem grupos de aval solidário, ou seja, para assumirem coletivamente a responsabilidade pelo crédito, revelando a fragmentação e desagregação social que caracterizam o contexto urbano.

Essa experiência se encontrava em fase de recuperação dos créditos quando da elaboração deste texto, havendo uma avaliação de desempenho favorável. No entanto, não havia sinais de que ela receberia prioridade da instituição para ser expandida ou replicada em outras localidades. Este baixo interesse parecia ser motivado principalmente pelo impacto mais discreto que esse tipo de ação alcança em relação à construção de novas unidades habitacionais, que é o padrão de atuação característico dessa ONG, tanto no Brasil como em outros países da América latina.

Figura 2.3 – Moradia na ZEIS Mustardinha (Recife), reformada com apoio da ONG Habitat para a Humanidade.
Fonte: Habitat para a Humanidade

Por outro lado, a experiência anterior desta ONG com projetos de melhorias habitacionais em assentamentos informais revelou grandes dificuldades para captação de subsídios governamentais de habitação (especialmente a resolução 460), o que se torna um forte entrave para replicação da experiência, já que esta captação de subsídios se constitui em estratégia de atuação da instituição para alcançar metas mais expressivas de público e moradias, com seu orçamento.

Este projeto acima encerra nossa análise de experiências de financiamento da autoconstrução na cidade informal. De forma geral, o que se apreende do conjunto destas experiências é que este tipo de financiamento tem se caracterizado mais como exceção, do que como alternativa realmente disponível para os moradores da cidade informal, e mesmo tendo alcançado alguns resultados relevantes (embora com impacto limitado), tais experiências não exerceram influência determinante sobre as políticas públicas de habitação.

2.4.10. Outras formas de financiamento da Autoconstrução.

Conforme destacado na introdução desta seção, a principal alternativa financeira para moradia nos assentamentos informais tem sido o autofinanciamento. No entanto, mais recentemente (ao longo da década de 2000) podemos observar que houve um expressivo aumento na oferta de crédito das empresas financeiras, associadas ao mercado varejista, que tem sido disponibilizada também nas lojas de material de construção (e outras) localizadas no interior ou no entorno dos assentamentos populares.

Este incremento de "crédito popular" pode ser atribuído, em parte, a difusão do conceito de microcrédito trazido por Yunus. Mas nesse caso, os objetivos não são promover desenvolvimento social, mas sim buscar ampliação de mercado (e dos lucros), tanto para as empresas de crédito como para os comerciantes e fabricantes interessados nas classes de baixa renda. Neste sentido, buscaram-se novas formas de atingir os setores populares, ampliando a oferta e levando a negociação do crédito até os consumidores (dentro das lojas de varejo), além de criar condições jurídicas para outras formas de garantias, como as dos empréstimos consignados, onde os riscos de inadimplência para os financiadores são praticamente nulos, com o pagamento coletado diretamente junto à instituição responsável pela renda mensal dos clientes (geralmente órgãos públicos). Na figura 2.4 podemos verificar a oferta deste tipo de crédito dentro de uma das ZEIS do Recife pesquisadas neste trabalho.

Mas cabe observar que neste caso, não se trata de um crédito habitacional, mas sim de crédito de consumo (ou pessoal) que é direcionado para realizar melhorias habitacionais da população de baixa renda. Isso significa que além de se limitar à aquisição de materiais de construção (restando os custos da mão de obra), esse tipo de crédito pratica

taxas de juros muito superiores aos financiamentos habitacionais tradicionais, que são viabilizadas por fundos sob gestão estatal.

Figura 2.4 - Oferta de crédito pessoal em loja na ZEIS Mangueira (Recife).
Fonte: Foto do Autor.

Enquanto as taxas de juros dos financiamentos habitacionais variam entre 6% e 12% ao ano (dependendo do público alvo e dos fundos acessados), as taxas do crédito de consumo "popular" são geralmente superiores a 2% ao mês, e muito freqüentemente excedem 4% ao mês, o que resulta em mais de 48% ao ano! Note-se que esse nível de remuneração do capital é mais de quatro vezes superior as taxas de financiamento habitacional para as classes de maior renda!

Tal distorção ocorre justamente porque o acesso da população dos assentamentos informais ao crédito habitacional tem sido muito restrito, e ao mesmo tempo o setor financeiro e varejista percebe o potencial dessa população para investir em habitação (mesmo pagando altos juros por isso).

Mais recentemente, a CAIXA também tem ampliado a oferta de crédito mais desburocratizada, junto às lojas de material de construção[42]. Para isso tem utilizado inclusive os fundos habitacionais subsidiados (FGTS). No entanto, as exigências cadastrais e de renda para estas linhas de crédito parecem excluir justamente o público que mais demanda este apoio, viabilizando-o só para aqueles com melhores condições financeiras, e conseqüentemente, habitacionais, mesmo dentro da cidade informal.

Enfim podemos constatar que as condições de financiamento da autoconstrução na cidade informal, de forma geral são muito inferiores a oferta disponível para a produção habitacional privada da cidade formal. Embora haja fortes justificativas técnicas e financeiras para estas condições diferenciadas de acesso aos fundos públicos de habitação, este quadro se constitui em uma distorção que parece ampliar muito o nível de espoliação urbana sobre os habitantes da cidade informal.

[42] Referimo-nos ao cartão de crédito denominado "Construcard" direcionado para aquisição de material de construção.

3. AUTOCONSTRUÇÃO NO RECIFE: NECESSIDADES E ESTRATÉGIAS DE MORADIA NA CIDADE INFORMAL

Ao longo deste capítulo buscamos apresentar e analisar um conjunto de informações empíricas (de fontes primárias e secundárias) a respeito das necessidades e estratégias habitacionais relacionadas com a população dos assentamentos informais do Recife, com destaque para algumas ZEIS mais consolidadas desta cidade. O objetivo é complementar o processo de investigação analisando informações relacionadas mais diretamente com a população envolvida nesta forma de produção habitacional, para refletir sobre os limites e possibilidades dos processos de autoconstrução.

O capítulo foi estruturado em três seções. Na primeira, analisamos alguns dados gerais sobre as necessidades habitacionais da população do Recife, a partir de fontes que tem norteado a formulação das políticas públicas (FJP, 2006), em confrontação com os dados específicos sobre a população e moradias nas ZEIS do Recife, disponíveis no banco de dados do Atlas de Desenvolvimento Humano do Recife (2005) e no Banco de Dados da ZEIS (BDZEIS, 2005). O objetivo foi analisar e destacar os componentes das necessidades habitacionais cujo enfrentamento estaria mais relacionado com a produção por autoconstrução.

Na segunda seção, analisaremos as informações levantadas pela pesquisa de campo conduzida em três ZEIS do Recife, com objetivo de conhecer principalmente os recursos humanos e financeiros investidos pela população nos processos de autoconstrução e consolidação habitacional. As ZEIS selecionadas para a pesquisa de campo foram Mangueira, Mustardinha e Casa Amarela, sendo que nesta última, devido à sua grande dimensão, nos detivemos apenas no bairro Brejo da Guabiraba, contido no seu perímetro. Os critérios de seleção das localidades e metodologia da pesquisa de campo estão apresentados adiante nesta seção.

Por fim, na terceira seção deste capítulo elaboramos uma análise geral das possibilidades e limitações da autoconstrução na cidade informal, e em especial das suas formas de financiamento, enquanto estratégia habitacional de interesse social para ser incorporada de forma mais intencional às políticas públicas.

3.1. AS NECESSIDADES HABITACIONAIS DA POPULAÇÃO

Considerando que um dos objetivos estabelecidos para esse trabalho é avaliar as possibilidades e limites da autoconstrução como forma de provisão habitacional, convém analisar aqui a mensuração e classificação destas necessidades habitacionais, a partir da ótica dos formuladores das políticas habitacionais, no sentido de confrontar com a realidade da população que vive nos assentamentos informais que, em princípio, possuem necessidades que deveriam ser respondidas por esta política.

A questão principal que nos levou a analisar mais detalhadamente os dados das necessidades habitacionais do Recife foi a percepção de que essa mensuração se refere a famílias que atualmente vivem em moradias localizadas no contexto urbano, inclusive nos assentamentos informais consolidados. E contrariando o senso comum, estas famílias contabilizadas no déficit não vivem necessariamente em moradias rústicas ou improvisadas em assentamentos totalmente inadequados (como palafitas, por exemplo), mas incluem também um percentual de famílias que vivem nos assentamentos informais consolidados (como as ZEIS), e que demandam soluções habitacionais mais adequadas ao seu perfil.

Na verdade os números das necessidades habitacionais (mensurados pela FJP) se referem a dois tipos de demanda: a) da população que já possui algum tipo solução de moradia, que pode ser até inadequada, mas que não precisaria necessariamente ser substituída, mas sim considerada para formulação de soluções; e b) da população que vive em moradias precárias ou improvisadas que precisam ser repostas, que se soma com a demanda de famílias que coabitam e necessitam de novas moradias. O primeiro conjunto configura-se como inadequação habitacional enquanto o segundo compõe o déficit habitacional, cujo conceito está associado com produção de novas moradias. Ou seja, cada componente do déficit e da inadequação habitacional demanda soluções diferenciadas, que poderiam envolver inclusive a autoconstrução na cidade informal, conforme veremos adiante.

Neste sentido, buscamos analisar os dados sobre as necessidades habitacionais no Recife trazendo a seguinte questão norteadora: Onde vive cada segmento de população inserida nos diversos componentes das necessidades habitacionais?

Encontrar respostas precisas para essa questão é uma tarefa que supera o alcance desta investigação (se é que há meios de responder precisamente com os dados existentes). Mas considerando o pressuposto de que as ZEIS são territórios prioritários para consolidação habitacional, buscamos investigar alguns dados que possam apontar para a identificação dos segmentos das necessidades habitacionais, cuja população esteja inserida (vivendo) no território das ZEIS, assim como as soluções que poderiam ser resolvidas por autoconstrução dentro dos territórios das ZEIS.

Para isso, partimos da informação muito difundida de que as necessidades habitacionais se concentram principalmente nas faixas de renda mais baixa, e por outro lado, de que a população das ZEIS do Recife também concentra um grande contingente da população de baixa renda. Da confrontação destes dados pudemos deduzir o peso das necessidades habitacionais do Recife que se referem à população das ZEIS.

Isso não significa que as soluções habitacionais para essa população devem ser concretizadas necessariamente dentro dos territórios das ZEIS. Mas os dados da nossa pesquisa empírica sugerem algumas questões sobre preferências e formas que a população busca responder às suas necessidades de moradia, que merecem ser analisadas em confrontação com os dados das necessidades habitacionais.

3.1.1. A Questão da Mensuração das Necessidades Habitacionais

Antes de nos debruçarmos sobre a análise destes dados convém apresentar o posicionamento de dois importantes autores brasileiros acerca da concepção e pertinência da mensuração das necessidades habitacionais da população.

Destacamos inicialmente as questões levantadas por Gabriel Bolaffi ainda na década de 70, no texto “Habitação e Urbanismo: O problema e o Falso Problema”. Uma das argumentações deste autor se refere à utilização do conceito de déficit habitacional apontado como “um conceito totalmente espúrio e destituído de significado, pelo menos quando usado numa economia de mercado” (Bolaffi, 1982, p52).

O que o autor procura defender é que o dimensionamento desses indicadores tem o sentido prioritário de justificar os investimentos nas intervenções estatais para (supostamente) solucionar o problema habitacional, quando na verdade buscam

favorecer a acumulação do capital nos setores imobiliários e da construção civil. Nas palavras de Bolaffi:

> "[...] os capitais supostamente reservados para a casa popular fluem dos pequenos fundos de cada assalariado e vão se concentrar nas mãos dos 'iniciadores' – reais pioneiros de uma nova arte do enriquecimento – sem gerar qualquer inversão socialmente significativa na economia." (BOLAFFI, 1982, p55)

Evidentemente é preciso considerar as expressivas mudanças ocorridas na política habitacional brasileira e as correlações de força presente atualmente nos governos e na gestão das políticas desse setor. Mesmo com essa ponderação, as questões levantadas por Bolaffi ainda merecem atenção quando analisamos os números que orientam as intervenções estatais em habitação. Cabe aqui outra citação direta deste autor:

> "[...] nem [deixar de] dizer que milhões de brasileiros não careçam de melhores condições habitacionais. Significa apenas que estes como tantos outros problemas da população do país, têm sido formulados falsamente; formulados não a partir das características intrínsecas ao problema, mas a partir das necessidades da estratégia do poder e das ideologias que foram elaboradas durante os últimos quinze ou vinte anos." (BOLAFFI, 1982, p40)

Novamente é preciso considerar a data destas afirmações. Mesmo assim, julgamos sua crítica ainda pertinente e válida para balizar a análise das necessidades habitacionais, especialmente da população que vive em assentamentos informais, como as ZEIS.

A segunda referência que trazemos como introdução para nossa breve análise dos números relativos às necessidades habitacionais no Recife possui uma abordagem mais recente, mas que complementa o ponto de vista acima. Trata-se de artigo de Azevedo e Araújo (2007) que faz uma confrontação entre as metodologias de mensuração do déficit usada pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2006) com uma pesquisa recente conduzida pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV/SP) com apoio do sindicato da indústria da construção civil daquele estado - SINDUSCON/SP.

Em síntese, o artigo procura demonstrar que a abordagem da FJP apresenta maior consonância com a realidade que deseja retratar, e com a concepção atual da política habitacional, haja vista que elabora um conceito mais amplo de necessidades habitacionais, e não apenas de déficit. Conforme detalhado adiante, a abordagem da FJP

busca uma forma de mensuração que não aponta exclusivamente para a produção de novas unidades habitacionais, mas consideram também a condição das unidades já existentes, inclusive as localizadas nos assentamentos precários, que podem ser adequadas a partir de outras ações além da produção de novas moradias. Esta metodologia resulta na valorização de políticas complementares a construção de habitações, como a urbanização de assentamentos precários.

Por outro lado, a metodologia conduzida pela FGV/SINDUSCON classifica de forma genérica todas as moradias localizadas em favelas como sendo "rústicas", ou seja, que precisariam ser substituídas com a construção de novas unidades habitacionais. Nesse ponto fica claro que essa abordagem traz uma visão corporativa da indústria da construção civil, valorizando apenas o sistema formal de produção de moradias.

Enfim, apesar das suas limitações para traduzir as especificidades das necessidades habitacionais, trabalhando com dados equivalentes para todo o universo brasileiro (Censo e PNAD - IBGE), a metodologia desenvolvida pela FJP ao longo de mais de uma década, se configura como um instrumento mais adequado para uma política habitacional que pretende integrar os assentamentos precários, e não apenas produzir novas unidades habitacionais no mercado imobiliário formal. Mas ainda assim traz um conjunto de dados que merecem uma leitura cuidadosa para avaliar as respostas possíveis para cada componente das necessidades habitacionais.

3.1.2. Conceitos Básicos da Metodologia da Fundação João Pinheiro

A principal fonte usada atualmente para analisar as necessidades habitacionais da população e nortear a concepção das políticas brasileiras nesse setor são as pesquisas da Fundação João Pinheiro (FJP, 2006), que foram desenvolvidas a partir dos dados do Censo (2000) e da PNAD (2005) realizados pelo IBGE. Dentro da concepção mais ampla de necessidades habitacionais, dois conceitos principais são definidos:

- O Déficit Habitacional em si, que compreende a necessidade de provisão de unidades habitacionais para incremento ou para reposição do estoque existente. Este conceito também tem sido denominado de déficit quantitativo, já que se refere mais diretamente ao número de moradias que precisa ser provisionada.

- A Inadequação de Moradias que consiste nas necessidades para melhoria das unidades existentes, quando estas apresentam algum tipo de precariedade, seja na própria edificação, seja na infra-estrutura ou condição urbana (como irregularidade fundiária). Este segmento também tem sido denominado de déficit qualitativo, pois se refere mais diretamente à (falta de) qualidade das moradias existentes, mas que podem ser adequadas. Não implicam necessariamente na construção de novas unidades habitacionais.

No entanto, o conceito de déficit inicialmente formulado pela FJP apresentava um componente de difícil mensuração para todo o Brasil, a partir dos dados do Censo e do PNAD. Esse componente é o ônus excessivo com aluguel, que deveria ser somado ao déficit habitacional para incremento de estoque. Para contornar essa deficiência, foi formulado o conceito de Déficit Habitacional Básico que exclui o componente relativo ao ônus excessivo com aluguel.

Desta forma, o Déficit Habitacional Básico consiste no somatório dos totais relativos a domicílios improvisados, domicílios rústicos e a coabitação familiar. Este último componente se refere às famílias conviventes secundárias (quando duas famílias vivem numa mesma casa) e os cômodos (quando uma família vive em uma parte da casa alugada ou cedida).

Os diversos conceitos relacionados com a mensuração das necessidades habitacionais serão comentados ao longo do texto, à medida que analisamos os números do Recife. Mas cabe apresentá-los aqui de forma preliminar para permitir um entendimento mais claro do texto. Os conceitos principais são:

- Domicílios Rústicos: são aqueles construídos predominantemente com materiais improvisados e que precisam ser repostos (reconstruídos), seja porque não possuem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, ou porque representam desconforto e riscos de insalubridade.

- Domicílios improvisados: são locais utilizados como moradia tendo sido construídos com outra finalidade, denotando necessidade de novas habitações, como por exemplo, vãos de pontes, galpões, etc.

- Cômodos alugados ou cedidos: famílias que moram em quartos ou cômodos alugados ou cedidos usando de forma comum áreas de acesso e equipamentos sanitários, com ausência de privacidade.
- Famílias conviventes: quando mais de uma família composta por pelo menos duas pessoas (famílias conviventes secundárias) residem no mesmo domicílio da família considerada principal.
- A Coabitação familiar consiste no somatório das situações de moradia em cômodos com a de famílias conviventes.
- Ônus excessivo com aluguel: considera as famílias, com renda familiar até três salários mínimos, que comprometem 30% ou mais de sua renda com pagamento de aluguel.
- Densidade excessiva: corresponde a domicílios com mais de três moradores por cômodo servindo de dormitório, excluindo-se as famílias conviventes, já consideradas para cálculo do déficit.
- Inadequação fundiária urbana: corresponde a famílias que declaram serem proprietárias da edificação, mas não do terreno em que residem, correspondendo a situações de ocupação de terras.
- Carência de serviços de infra-estrutura básica, que se refere a domicílios sem acesso a um ou mais dos seguintes serviços: energia elétrica; abastecimento de água por rede com canalização interna; esgotamento sanitário por fossa séptica ou por rede; coleta de lixo direta ou indireta.
- Inexistência de unidade sanitária domiciliar interna: corresponde a famílias que não dispõem de acesso a sanitários ou banheiros no interior de suas moradias.

3.1.3. Necessidades Habitacionais e as ZEIS do Recife.

Na cidade do Recife, em um universo de 375.857 domicílios particulares permanentes existentes (Censo 2000), o Déficit Habitacional Básico calculado pela FJP para o ano 2000 é de 58.369 moradias, que representa 15,53% do total de domicílios existentes na cidade. Apresentamos no quadro 3.1 abaixo, os componentes desse déficit, que

merecem ser analisados, pois cada um deles pode significar diferentes formas de responder as necessidades habitacionais, que interessam analisar aqui.

Quadro 3.1 - Estimativas Componentes Déficit Habitacional Básico de Recife. 2000

Domicílios Improvisados			**Famílias Conviventes**			**Cômodos**			**Domicílios Rústicos**		
Total	% Déficit	% domic.	Total	% Déficit	% domic.	Total	% déficit	% domic.	Total	% déficit	% domic
1.093	**1,9 %**	**0,3 %**	**43.922**	**75,2%**	**11,7%**	**5.771**	**9,9%**	**1,5%**	**7.583**	**13%**	**2%**

Fonte: Fundação João Pinheiro. Banco de Dados do Déficit Habitacional do Brasil 2006. Adaptação do autor.

Inicialmente vale destacar nesse quadro que os domicílios rústicos, um dos componentes importantes quando se fala de déficit habitacional, apresentam um percentual moderado em relação aos demais componentes (13%). É importante informar que o percentual de domicílios rústicos foi mensurado de forma indireta, através de uma correlação estatística com os domicílios sem banheiro, já que as informações do CENSO 2000 não fornecem subsídios para avaliar a condição física da moradia, o que implicou recorrer ao PNAD 2005 e a elaboração de um modelo matemático para cálculo deste indicador.

Mas os dados sobre rusticidade de moradias demonstram que a imagem recorrente do barraco feito com material improvisado[43] não é o principal componente (numérico) do déficit, embora também não seja um elemento desprezível para o planejamento da ação habitacional estatal.

Observando o contexto das ZEIS, percebemos, porém que há moradias rústicas não somente pelo tipo de material (que determina o déficit oficial), mas também pela forma como é usado o material, ou o terreno onde está localizada a moradia. Ou seja, há também inúmeras moradias de alvenaria rebocada (não consideradas oficialmente rústicas), mas com graves problemas de ventilação, iluminação, riscos ambientais, etc.

Por outro lado, parece evidente que uma solução mais abrangente para população que vive em moradias rústicas (13% do déficit) não poderia estar baseada em projetos de reassentamento desta população para conjuntos habitacionais tradicionais, exceto para as moradias assentadas em locais totalmente inapropriados, sobre o que não dispomos de uma mensuração exata. Neste sentido, a autoconstrução aparece como uma das

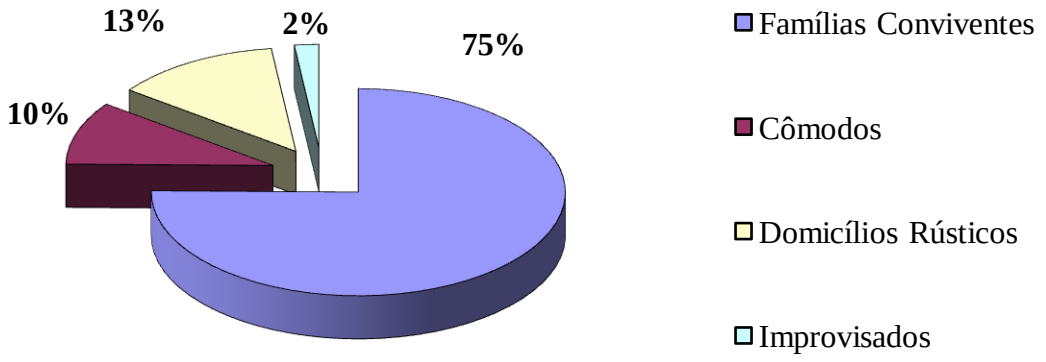
[43] Não se deve confundir material improvisado (em moradias rústicas) com moradias improvisadas.

respostas possíveis para a demanda do déficit relativa aos domicílios rústicos, especialmente quando localizados em terrenos consolidados dentro das ZEIS.

Neste ponto, vale a pena destacar novamente uma questão apontada no início desta seção: a mensuração do déficit não indica onde se localizam as moradias que precisam ser adequadas ou substituídas, nem as famílias que precisam de novas moradias. Embora nos pareça um dado difícil de investigar em termos estatísticos, essa localização no contexto intra-urbano seria muito relevante para elaborar soluções adequadas para cada tipo de demanda habitacional.

Outro elemento que também se destaca no quadro 3.1 é o componente com maior peso no déficit básico, que são as famílias conviventes. O peso deste componente pode ser melhor avaliado observando o gráfico 3.1 abaixo.

Gráfico 3.1 - Componentes Déficit Habitacional Bàsico - Recife



Fonte: Fundação João Pinheiro. Banco de Dados Déficit Habitacional Brasil 2005. Adaptação do autor.

Estas famílias atingem mais de 75% do déficit e mais de 11% do total de domicílios particulares permanentes da cidade. Para efeito de análise, esse dado é geralmente somado com o número de famílias que vivem em cômodos, formando o total relativo à coabitação familiar. No caso do Recife, a soma total da coabitação para o ano 2000 (segundo FJP) era de 49.693 moradias, representando 85% do déficit básico e 13,3% do total de domicílios particulares permanentes.

Vale destacar que existe um forte questionamento entre diversos pesquisadores acerca da pertinência de se considerar todas as famílias conviventes secundárias como

integrantes do déficit habitacional. Entende-se que há um percentual destas famílias conviventes que estão nesta condição "voluntariamente", ou seja, nem todos desejam constituir um domicílio separado, distante dos demais parentes com os quais coabitam, embora seja muito difícil mensurar de forma estatística e precisa o percentual de coabitação que deve efetivamente integrar o déficit (AZEVEDO; ARAÚJO, 2008).

Novamente, cabe questionar o quanto dessa demanda está inserida nos territórios das ZEIS. Para nos aproximar dessa resposta buscamos os dados sobre a estratificação desses números (famílias conviventes) por faixa de renda e, ao mesmo tempo, confrontamos com as informações disponíveis sobre os níveis de renda predominante nas ZEIS, considerando que nestes territórios (ZEIS) vive 41% da população do Recife em aproximadamente 39% dos domicílios da cidade (censo 2000).

Segundo os dados da FJP (quadro 3.2 abaixo), as famílias conviventes urbanas com renda mensal abaixo de três salários mínimos representam quase 81% desse componente do déficit. Somando o percentual das famílias com renda mensal até cinco salários mínimos, o valor atinge 89% desse componente do déficit.

Quadro 3.2 - Famílias Conviventes dos Domicílios Particulares Urbanos do Recife, por Faixas de Renda. 2000

Faixas de Renda Mensal Familiar (Em Salários-Mínimos) – Famílias Conviventes									
ATÉ 3		MAIS DE 3 A 5		MAIS DE 5 A 10		MAIS DE 10		TOTAL	
absoluto	%	absoluto	%	Absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%
35.506	80,84	3.694	8,41	2.962	6,74	1.760	4,01	43.922	100,00

Fonte: Fundação João Pinheiro. Banco de Dados Déficit Habitacional Brasil 2006. Adaptação do autor.

Por outro lado, os dados do quadro 3.3 abaixo, sobre renda nas ZEIS do Recife (destacando algumas ZEIS selecionadas), deixam claro que uma parte expressiva da população destes assentamentos possui renda abaixo de dois salários mínimos (incluindo as famílias sem renda). Contabilizando os chefes de família com renda até cinco salários mínimos o percentual atinge quase 93%, conforme apresentado no quadro 3.3 abaixo[44].

[44] O recorte de renda usados pela política habitacional (0 a 3 salários mínimos) difere um pouco dos recortes do Censo usado na elaboração do Atlas de Desenvolvimento Humano do Recife.

Apesar das diferenças de recorte (nas faixas de renda) e enfoque (de renda familiar ou do chefe de família) a confrontação entre os dois quadros apresentados acima, deixa claro que a espacialização do principal componente do déficit habitacional básico – as famílias conviventes – indica que os territórios das ZEIS abrigam uma parte muito expressiva desse déficit.

Quadro 3.3 - Renda de Chefes de Domicílios das ZEIS do Recife (total e selecionadas). 2000

ZEIS	Renda média.	% sem rendimentos	% até 1 sm	% 1 a 2 sm	% 2 a 5 sm	Total % com renda 0 a 5 sm
Zeis Casa Amarela	276,75	11,62	36,34	27,96	18,78	94,70
Zeis Mangueira	355,50	13,46	29,21	24,15	22,14	88,96
Zeis Mustardinha	300,41	14,73	34,12	25,69	18,27	92,81
Total ZEIS Recife	**306,79**	**13,97**	**33,60**	**26,36**	**18,86**	**92,9**
Total Recife	**914,20**	**10,70**	**22,71**	**19,40**	**18,97**	**71,78**

Fonte: Atlas Desenvolvimento Humano do Recife. 2005. (Base Censo, 2000), Adaptação do autor.

A questão das famílias conviventes localizadas nas ZEIS pode suscitar uma reflexão ainda mais cuidadosa, se considerarmos as indicações de alguns estudos mais recentes, avaliando que percentual total das famílias conviventes não representa necessariamente uma demanda por novas habitações (AZEVEDO; ARAÚJO, 2008). Por outro lado, conhecendo a realidade das ZEIS, não se pode desconsiderar que os domicílios nessa condição (coabitação) muito provavelmente possuem uma densidade de habitantes por moradia bem alta, demandando no mínimo uma ampliação do número de cômodos.

Nesse sentido, as respostas mais evidentes para esse segmento da demanda habitacional - famílias conviventes em assentamentos informais consolidados – aponta claramente para as soluções alternativas, incluindo ampliação e melhoria das moradias já existentes, para adequá-las às necessidades das famílias multiparentais urbanas. Evidentemente que este tipo de intervenção se adéqua muito bem à metodologia da autoconstrução. Nessa perspectiva, podemos entender melhor por que essa solução já é amplamente usada neste contexto: verticalização das moradias existentes (construção sobre lajes das casas), ou nas áreas livres dos lotes de familiares. Também é evidente que a solução acima não pode ser generalizada para todos os assentamentos informais, que apresentam diferentes características urbanísticas, de adensamento, geomorfológicas, de infra-estrutura, etc. Mas podemos observar que em diversos assentamentos informais consolidados da cidade do Recife, esta solução apresenta vantagens evidentes em

relação a produção de novas habitações em conjuntos habitacionais, pelo menos para atender as famílias multiparentais de baixa renda que desejam (ou necessitam) viver em moradias próximas ou mesmo "integradas" a de seus parentes, como as moradias construídas sobre a laje de casas de familiares.

É importante ressaltar que a adoção responsável desse tipo de provisão habitacional demandaria serviços de assistência técnica eficientes e criteriosos para atender essa população. Além disso, há uma forte demanda por infra-estrutura e regularização fundiária, responsável pelo tipo de inadequação habitacional predominante no contexto das ZEIS, e que não pode ser respondida com este tipo de ação (autoconstrução).

3.1.4. Inadequação de Domicílios e as ZEIS do Recife.

Conforme analisado inicialmente, além do dimensionamento do déficit habitacional básico, é fundamental considerar a mensuração dos domicílios considerados inadequados, que supõem intervenções complementares à produção de novas moradias. Os números relativos à inadequação habitacional do Recife, segundo a mensuração da FJP, estão apresentados no quadro 3.4 abaixo.

Uma informação extremamente importante sobre estes números (apresentados no quadro 3.4) é que eles não podem ser somados entre si para obter um total de inadequação, pois seus critérios de contagem não são mutuamente excludentes. Mesmo assim, os números relativos aos componentes da inadequação são bem expressivos, superiores ou equivalentes ao total do déficit básico ou pelo menos ao componente principal deste déficit.

Quadro 3.4 - Inadequação dos Domicílios Particulares Permanentes Urbanos do Recife. 2000

Inadequação Fundiária		**Adensamento Excessivo**		**Domicílio Sem Banheiro**		**Carência De Infra-Estrutura**	
Absoluto	% domic. urbanos	absoluto	% domic. Urbanos	absoluto	% domic. urbanos	Absoluto	% domic. urbanos
42.234	**11,24%**	**25.391**	**6,76%**	**36.712**	**9,77%**	**182.387**	**48,53%**

Fonte: Fundação João Pinheiro. Banco Dados Déficit Habitacional do Brasil 2006. Adaptação do autor.

No perfil do déficit qualitativo contido no quadro 3.4 destaca-se, sobretudo o componente relativo à carência de infra-estrutura. O total de domicílios sem algum dos serviços de infra-estrutura é mais de três vezes superior ao déficit habitacional básico total.Isso indica que a promoção de infra-estrutura demanda uma prioridade maior para a ação estatal do que mesmo a produção de novas unidades habitacionais. Embora haja implicações diferentes em relação às fontes de recursos e aporte de subsídios, conforme analisados anteriormente.

Desdobrando os números relativos ao dimensionamento da carência de infra-estrutura, torna-se muito evidente a supremacia do problema do esgoto sanitário. As moradias com esse problema representam 40,38% do total de domicílios, e correspondem a 82,2% do total de moradias com alguma carência de infra-estrutura, conforme podemos analisar no quadro 3.5 abaixo, que complementa o anterior.

Quadro 3.5 - Domicílios Particulares Permanentes Urbanos Não Atendidos por Serviços de Infra-Estrutura no Recife. 2000

Ilum. Elétrica		**Abastecimento Água**		**Esgotamento Sanitário**		**Abast. Água e Esgot. Sanit. (2)**		**Coleta de Lixo**		**Domicílios Urbanos**
absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	
337	**0,09**	**43.707**	**11,63**	**151.771**	**40,38**	**15.280**	**4,07**	**13.559**	**3,61**	**375.857**

Fonte: Fundação João Pinheiro. Banco Dados Déficit Habitacional do Brasil 2006. Adaptação do autor.

Em relação a esse aspecto fica claro que a autoconstrução não pode responder adequadamente a essa demanda por habitabilidade. Mesmo considerando que destinação do esgoto em alguns casos pode até ser resolvido com a construção de fossas sépticas unifamiliares, a dimensão do problema no contexto dos assentamentos informais indicam que a questão envolve necessariamente ações estruturadoras. Vale destacar inclusive que destinação do esgoto no Recife não é um problema exclusivo dos assentamentos informais, mas neste contexto ele apresenta características mais graves para a saúde da população.

Voltando aos componentes da inadequação apresentados no quadro 3.4, destaca-se que o segundo elemento mais expressivo nesse perfil é a inadequação fundiária, embora a forma de levantar essa informação na pesquisa da FJP seja muito limitada (conforme percebemos na definição do conceito apresentada inicialmente). Em muitos casos, ao se referir à propriedade dos terrenos e dos domicílios, o entrevistado por ocasião do Censo desconhece ou não considera a real condição de ilegalidade da posse de sua moradia.

Sobre a inadequação fundiária, não percebemos uma solução diretamente relacionada com autoconstrução, embora esteja muito associada ao problema. O que se pode afirmar sobre esta questão é que ela tem uma influência grande sobre a oferta de financiamento para a autoconstrução na cidade informal, conforme analisado em capítulo anterior, embora a recíproca não pareça verdadeira. Ou seja, resolver a regularização fundiária na cidade informal, não tem garantido acesso a financiamento habitacional.

Os dois outros componentes que integram a inadequação de moradias apresentadas no quadro 3.4 – adensamento excessivo e ausência de banheiro - apresentam características muito claras de que podem ser enfrentados através de ações de reforma, ampliação ou reabilitação das unidades habitacionais já existentes, inclusive (ou principalmente) nas ZEIS. Ou seja, se caracterizam como uma demanda apropriada para a autoconstrução.

O adensamento excessivo na metodologia da FJP é definido quando existe um número médio de pessoas superior a três por cada cômodo da casa, incluindo banheiros e cozinha na contagem dos cômodos. Ou seja, trata-se de casos onde a reforma com acréscimo de cômodos poderia resolver o problema, desde que os demais componentes de inadequação (como infra-estrutura) também fossem resolvidos por intervenções governamentais.

Chama a atenção o elevado número de domicílios sem banheiro, superando o total de domicílios rústicos ou improvisados (apontados no quadro anterior do déficit habitacional básico). Neste caso, também é evidente a possibilidade de responder a essa demanda através de melhorias nas unidades já existentes nos assentamentos informais (construção do banheiro), supondo que haja casos onde este problema possa ser resolvido isoladamente dos demais problemas habitacionais estruturais.

Mas é importante destacar que além da falta de banheiro a destinação do esgoto se constitui em um problema muito grave, considerando a precariedade do saneamento na maioria da cidade do Recife, e as dificuldades para resolver a destinação dos efluentes de fossas sépticas de forma individualizada, especialmente no contexto dos assentamentos informais onde há escassez de áreas livres e sistemas de drenagem

Mas a percepção (ou dedução) de que as ZEIS concentram uma grande parte dos domicílios com estes tipos de inadequação – adensamento excessivo e ausência de

banheiro - também se baseia no detalhamento do perfil de renda desta demanda (dados da FJP), analisada em confrontação com o perfil de renda das ZEIS.

O detalhamento por renda destes componentes do déficit está apresentado nos quadros 3.6 e 3.7 abaixo. O perfil de renda das ZEIS está representado no quadro 3.3 (em página anterior).

Quadro 3.6 - Adensamento Excessivo dos Domicílios Particulares Permanentes Urbanos do Recife, por Faixas de Renda. 2000

FAIXAS DE RENDA MENSAL FAMILIAR (EM SALÁRIOS-MÍNIMOS)							
ATÉ 3		MAIS DE 3 A 5		MAIS DE 5		TOTAL	
absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%
18.836	**74,18**	**3.882**	**15,29**	**2.673**	**10,53**	**25.391**	**100,00**

Fonte: Fundação João Pinheiro. Banco de Dados Déficit Habitacional Brasil 2006. Adaptação do autor.

Quadro 3.7 - Domicílios Particulares Permanentes Urbanos Sem Banheiro do Recife, por Faixas de Renda. 2000.

FAIXAS DE RENDA MENSAL FAMILIAR (EM SALÁRIOS-MÍNIMOS)							
ATÉ 3		MAIS DE 3 A 5		MAIS DE 5		TOTAL	
absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%
31.945	**87,02**	**3.522**	**9,59**	**1.245**	**3,39**	**36.712**	**100,00**

Fonte: Fundação João Pinheiro. Banco de Dados Déficit Habitacional Brasil 2006. Adaptação do autor.

Novamente se evidencia a predominância destas necessidades habitacionais para a população com renda abaixo de três salários mínimos, de forma mais acentuada ainda para a faixa até cinco salários, o que acentua a percepção sobre a espacialização destas demandas dentro dos territórios das ZEIS.

Enfim, o que se pretendeu evidenciar com a análise realizada ao longo desta seção é que a demanda habitacional da cidade do Recife possui características bem específicas, que não podem ser respondidas exclusivamente com a produção de novas moradias, nem com ações exclusivamente de urbanização dos assentamentos precários. Ao mesmo tempo, buscou-se destacar que uma parte muito significativa destas demandas indicam a viabilidade e adequação para serem respondidas através de autoconstrução.

Claro que o equacionamento mais amplo dessa demanda exigiria uma análise mais integrada com a dinâmica dos demais municípios que compõem a região metropolitana, tarefa que também supera o escopo desta dissertação. No entanto, as especificidades das necessidades habitacionais apresentadas acima, e complementadas com as informações

da próxima seção sobre a pesquisa domiciliar em algumas ZEIS, evidenciam que há um espaço muito relevante na política habitacional para ser ocupado pela autoconstrução.

É fundamental ressaltar que o espaço que julgamos que deveria ser dado à autoconstrução não se trata apenas de permitir a autonomia da população para responder a suas necessidades habitacionais nos territórios que já conquistou (como já acontece amplamente). Para que a autoconstrução pudesse ocupar adequadamente o seu espaço na política habitacional seria necessário que ela contasse com apoio de assistência técnica, de financiamento adequado, além de ser complementada pela infra-estrutura, equipamentos e ordenamento dos espaços públicos (urbanização), que estão fora do alcance direto da população.

3.2. A PRÁTICA DA AUTOCONSTRUÇÃO NAS ZEIS DO RECIFE.

Na presente seção nos dedicamos à análise dos dados e informações levantadas em pesquisa empírica domiciliar realizada em algumas ZEIS consolidadas do Recife. O objetivo deste levantamento foi conhecer os processos de autoconstrução sob uma perspectiva mais próxima da população que utiliza essa forma de acesso à moradia, ou que vive em moradias assim conquistadas, buscando identificar as possibilidades e os limites das formas de financiamento utilizadas.

3.2.1. Metodologia e Instrumentos da Pesquisa de Campo.

O principal instrumento utilizado na pesquisa de campo foi um questionário semi-estruturado - apresentado no anexo 1 – com a maioria das questões de respostas fechadas, onde algumas questões permitem complementação da resposta (alternativa não listada). Este questionário compreende 42 questões, que além de caracterizar o público e a moradia pesquisada, busca levantar os recursos humanos e financeiros investidos pela população na conquista da moradia (em geral autoconstruídas), além das pretensões da população para investir recursos em melhorias habitacionais da sua casa.

O processo de seleção das ZEIS onde realizamos a pesquisa de campo foi baseado em dois tipos de critérios principais. Um critério preliminar, mas importante, se refere ao nosso contato pessoal com pessoas das comunidades a serem pesquisadas, para

viabilizar apoio operacional local, ou seja, condições de acesso, segurança e um nível aceitável de receptividade das famílias para a pesquisa domiciliar. Neste ponto, a vivência anterior em trabalhos realizados em algumas ZEIS do Recife foi um trunfo importante para definição das localidades pesquisadas.

O outro critério se referia às características das localidades que pudessem evidenciar a prática da autoconstrução em assentamentos informais, conforme definição deste trabalho. Nesse sentido buscamos ZEIS já consolidadas, com longo tempo de ocupação, possuindo nível razoável de infra-estrutura e avanços em relação à regularização fundiária. Foi importante também buscar ZEIS com evidências de investimentos recentes da população na construção ou reforma das suas moradias.

Sobre a evidência de ocorrência de autoconstrução, buscamos identificar nos dados secundários disponíveis, os territórios da cidade informal (ZEIS ou bairros dentro de ZEIS) que apresentassem um incremento expressivo no número de domicílios entre as últimas pesquisas do Censo (1991 e 2000), supondo que este incremento de moradias tenha sido promovido por autoconstrução (já que estavam inseridos na cidade informal).

Neste momento da pesquisa, pudemos observar um fato bastante interessante para nossa reflexão: algumas ZEIS apresentaram um incremento forte no número de domicílios, e ao mesmo tempo, uma estabilização da população (ver quadro 3.8 abaixo). Ou seja, houve um incremento de domicílios que não corresponde ao incremento de população.

Este incremento de moradias nas ZEIS (que de forma geral não sofreram ampliação nas suas áreas) indica que foram construídas novas unidades no interior destes assentamentos, pelo menos ao longo da década passada (1991 a 2000). Neste sentido, identificamos que as ZEIS Casa Amarela, Mangueira e Mustardinha (selecionadas para aplicação da pesquisa de campo), apresentaram crescimento populacional negativo na década de 1990 (-1,7%, -3.2% e -0,5%, respectivamente), enquanto o crescimento de domicílios alcançou valores próximos a 40% (44,2%, 37,4% e 45,2%, respectivamente).

Quadro 3.8 - Evolução da População, Domicílios e Densidade Habitacional em algumas ZEIS e Bairros Selecionados do Recife.

ZEIS / Bairro	População Total			Total de domicílios particulares permanentes			Média de moradores / domicílio	
	1991	2000	Diferença % 1991/2000	1991	2000	Diferença % 1991/2000	1991	2000
Zeis Brasília Teimosa	18.584	20.464	10,1	3.197	5.168	61,7	5,8	3,95
Zeis Caçote	4.755	7.672	61,3	860	1.988	131,2	5,46	3,86
Zeis Campo do Banco	2.490	2.546	2,2	425	613	44,2	5,82	4,14
Zeis Campo Grande	17.955	20.556	14,5	3.284	5.354	63,0	5,46	3,84
Zeis Casa Amarela	200.680	197.292	-1,7	33.883	48.872	44,2	5,91	4,03
- Brejo da Guabiraba	10.273	11.362	10,6	1.738	2.711	56,0	5,91	4,18
- Nova Descoberta	36.697	34.676	-5,5	6.302	8.813	39,8	5,82	3,93
Zeis Coelhos	5.345	5.485	2,6	991	1.468	48,1	5,39	3,72
Zeis Coque	13.826	16.013	15,8	2.514	4.146	64,9	5,47	3,84
Zeis Coronel Fabriciano	1.161	1.280	10,2	203	341	68,0	5,7	3,75
Zeis Entra-Apulso	1.426	2.488	74,5	272	676	148,5	5,23	3,66
Zeis Ilha do Joaneiro	6.300	7.027	11,5	1.001	1.655	65,3	6,24	4,24
Zeis Jardim Uchôa	2.870	3.461	20,6	491	845	72,1	5,8	4,09
Zeis Mangueira	17.670	17.100	-3,2	3.222	4.427	37,4	5,48	3,85
Zeis Mustardinha	18.871	18.782	-0,5	3.310	4.807	45,2	5,7	3,91
Zeis Santo Amaro	13.730	15.642	13,9	2.398	3.733	55,7	5,72	4,13
Total ZEIS Recife	**547.603**	**583.724**	6,6	**95.769**	**147.157**	53,7	**5,71**	**3,96**
Total Recife	**1.310.259**	**1.422.905**	8,6	**243.033**	**376.022**	54,7	**4,22**	**3,76**

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano do Recife (2005). Elaboração do autor.

Estes dados foram interpretados aqui como indício da presença de autoconstrução nestas ZEIS, como nas demais que apresentam um incremento de moradias significativo, seja da autoconstrução promovida pelo poder público – uma vez que esse incremento de moradias na década de 1990, pode ser reflexo da Política Estadual de Habitação (com o Banco de Materiais de Construção descrito em capítulo anterior), seja da autoconstrução

promovida de forma autônoma pela população. Estes novos domicílios podem significar inclusive o “desdobramento” de moradias para abrigar famílias que viviam em coabitação, reforçando uma das hipóteses analisadas neste texto.

Outra informação importante contida no quadro 3.8, que reforça hipótese de redução da coabitação nas ZEIS, é que houve uma redução na média de moradores por domicílio nestas ZEIS, o que nos leva a deduzir que provavelmente estes novas habitações foram produzidas para (e pela) população que já vivia neste território, provavelmente buscando reduzir a densidade nos seus domicílios (em coabitação, por exemplo).

Observando estes dados acima, e baseado nos demais critérios descritos, as ZEIS definidas para a pesquisa de campo foram: Mustardinha, Mangueira, e Casa Amarela. Considerando, porém que a ZEIS Casa Amarela possui uma área extremamente grande, contendo em seu interior cerca de 17 bairros e uma população superior a 190 mil habitantes, focamos a pesquisa em apenas um dos bairros que integram o território desta ZEIS: Brejo da Guabiraba, onde havia contato com técnicos de um projeto social, que puderam colaborar na aplicação dos questionários.

Em cada uma das localidades selecionadas, contamos com a colaboração de moradores locais - jovens com estudos de nível médio - que receberam treinamento básico para aplicar os questionários, sendo acompanhados parcialmente pelo autor durante o trabalho de campo, ou por um supervisor treinado por este. O apoio de pesquisadores locais foi importante para conseguir penetração e distribuição da coleta de dados no interior das comunidades, além de favorecer a receptividade das famílias para responderem ao longo questionário. Neste ponto, tomou-se o cuidado de não identificar o pesquisador com o poder público, nem com as organizações que desenvolvem projetos sociais, pois isso poderia interferir nas respostas do questionário, especialmente sobre renda familiar e investimentos na moradia.

Sobre o número e distribuição de questionários aplicados, é importante fazer aqui algumas considerações. Tratava-se de buscar elementos para nos aproximar de uma interpretação qualitativa e quantitativa sobre a dinâmica da autoconstrução no universo formado pelos domicílios existentes nas ZEIS do Recife, cujos dados do ano 2000, indicavam um total de 147.157, conforme indicado no quadro 3.8.

No entanto, as limitações operacionais da nossa pesquisa de campo apontaram para adotar uma amostragem de caráter não-probabilística, o que significa que ela não pode ser generalizada de forma geral para todas as ZEIS. No entanto, a amostragem adotada também define um número de unidades segundo critérios de similaridade em relação aos demais domicílios das ZEIS do Recife.

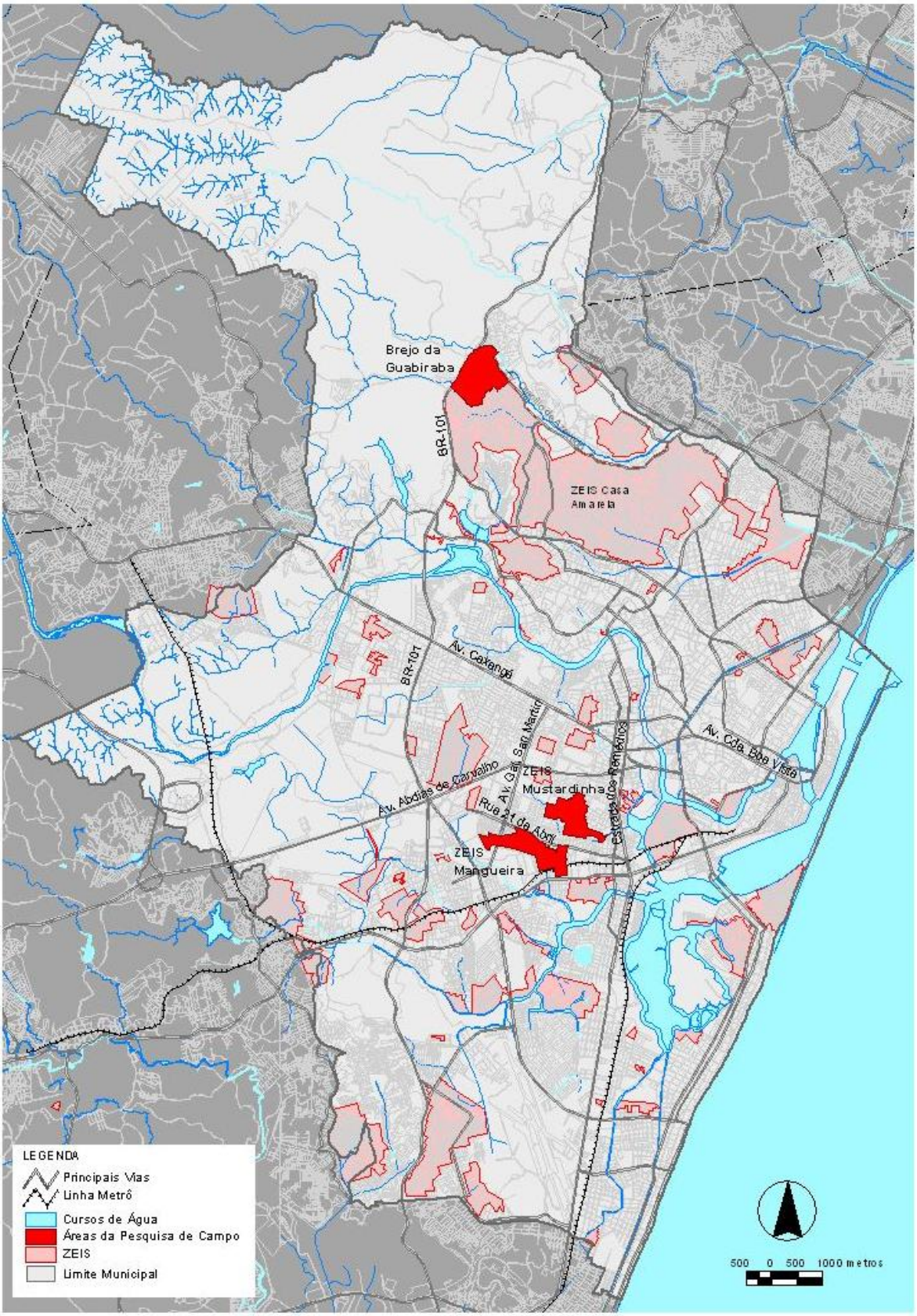
Para compor os elementos da amostra foram definidas 100 unidades domiciliares. A espacialização nas ZEIS do Recife buscou diferenciá-las em segmentos de Morros e Planícies. Assim, foi eleito o quantitativo de 60 domicílios para as áreas de morros (Brejo da Guabiraba) e 40 para as áreas de planície (ZEIS Mangueira e Mustardinha). Desse modo, a dimensão da amostra atende às expectativas da convergência para a normalidade das variáveis a serem pesquisadas, que são requisitos indispensáveis para a obtenção de resultados confiáveis. Como regra prática, segundo Bussab (1987, p.199), "[...] aceita-se que para amostras com mais de 30 elementos a aproximação para uma distribuição normal já pode ser considerada muito boa". Isto significa que as pesquisas utilizando amostras pequenas podem obter resultados confiáveis.

Os números e percentuais apresentados nos gráficos desta seção não devem então ser interpretados de forma conclusiva sobre o universo em análise. Trata-se apenas de uma aproximação das características de parte deste universo, buscando reproduzir a dinâmica das ZEIS de forma mais ampla.

Vale relembrar também que (conforme anunciado na introdução) a pesquisa empírica desta dissertação ainda envolve um processo de observação mais geral sobre o objeto de estudo, que foram realizadas de forma menos sistemáticas ao longo da vivência neste contexto, com objetivo diferente, mas com foco no mesmo objeto.

Apresentamos a seguir, na figura 3.1, o mapa com a localização no território do Recife, das comunidades que foram objeto desta pesquisa domiciliar, e em seguida algumas informações gerais para contextualização de cada localidade, antes de analisar de forma mais detalhada os resultados obtidos na pesquisa de campo.

Figura 3.1 – Mapa de Localização das ZEIS do Recife e da Pesquisa de Campo.
Fonte: Observatório-PE com reelaboração do autor



3.2.2. Breve Caracterização das ZEIS Objeto de Pesquisa

Apresentamos nesta seção uma breve caracterização das áreas objeto da pesquisa, que busca ampliar o entendimento dos resultados dos questionários aplicados, apresentados no seção 3.2.3.

3.2.2.1 Brejo da Guabiraba[45].

O bairro de Brejo da Guabiraba está localizado no extremo oeste da ZEIS Casa Amarela, ou seja, na região que abrange os Morros da Zona Norte do Recife, tendo como delimitação oeste a BR 101 que divide com o bairro da Guabiraba, ao norte o Rio Morno (bacia do Beberibe) que divide com os bairros Passarinho e Guabiraba, a leste o bairro Brejo de Beberibe, e ao sul os bairros Nova Descoberta e Córrego do Jenipapo. Este bairro está quase totalmente inserido no perímetro da ZEIS Casa Amarela, cuja delimitação (dentro do bairro) exclui apenas uma faixa as margens da BR 101 e próximas ao Rio Morno. (Ver Figura 3.2)

A ZEIS Casa Amarela foi institucionalizada junto com as primeiras ZEIS do Recife desde 1983 (Lei Municipal do Recife nº. 14.511/83), embora não participe do sistema de planejamento e gestão das ZEIS (PREZEIS), , uma vez que não constituiu sua Comissão de Urbanização e Legalização - COMUL, como prevê a Lei Municipal do Recife nº. 14.947/1987, que instituiu o Plano de Regularização das ZEIS – PREZEIS. Desse modo, não participa de forma efetiva (com representantes compartilhando deliberações e recursos) da gestão das ZEIS do Recife.

Ela abrange na verdade uma grande região com predominância de morros, contendo mais de 100 comunidades, dispostas em 17 bairros que somam 895 ha. O processo de ocupação dos morros da Zona Norte remonta as décadas de 30 e 40 quando muitas famílias foram expulsas dos bairros centrais pela Liga Social contra o Mocambo. Mas seu adensamento se intensificou muito na década de 70, quando a região foi palco do movimento Terras de Ninguém[46].

---

[45] Os dados sobre este Bairro foram coletados principalmente no Atlas de Desenvolvimento Humano do Recife (PNUD e PCR, 2005).

[46] Este movimento conquistou a Regularização Fundiária para mais de 20 mil famílias na região, de forma pioneira e histórica no Brasil, e com apoio das Comissões de Justiça e Paz, fundadas por Dom Hélder.

Segundo os dados do Atlas de Desenvolvimento Humano do Recife, o bairro de Brejo da Guabiraba abrigava 11.362 habitantes vivendo em 2711 domicílios (censo 2000), em um território com 0,9 Km^2, o que resulta na densidade demográfica de 15.149 habitantes/Km^2. Estes dados acerca do bairro estão construídos sobre um recorte territorial de caráter mais administrativo (poder público municipal), pois do ponto de vista da população, este bairro está muito integrado com pelo menos três bairros vizinhos: Brejo de Beberibe, Nova Descoberta e Córrego do Jenipapo. Interessante observar que para a população local, a denominação predominante do bairro é apenas Guabiraba, enquanto a região oficialmente delimitada por Guabiraba (pela Prefeitura) recebe outras denominações (Aritana, Sítio dos Macacos e Bola na Rede).

Brejo de Guabiraba, assim como os bairros vizinhos (ao sul e sudeste), se caracterizam pela predominância de terrenos em áreas de morros, embora o bairro já esteja na área mais próxima à bacia do Rio Beberibe, que justifica sua denominação como brejo, sendo também uma região onde se disseminou a produção artesanal de plantas ornamentais, ao lado de seu bairro vizinho, Brejo de Beberibe.

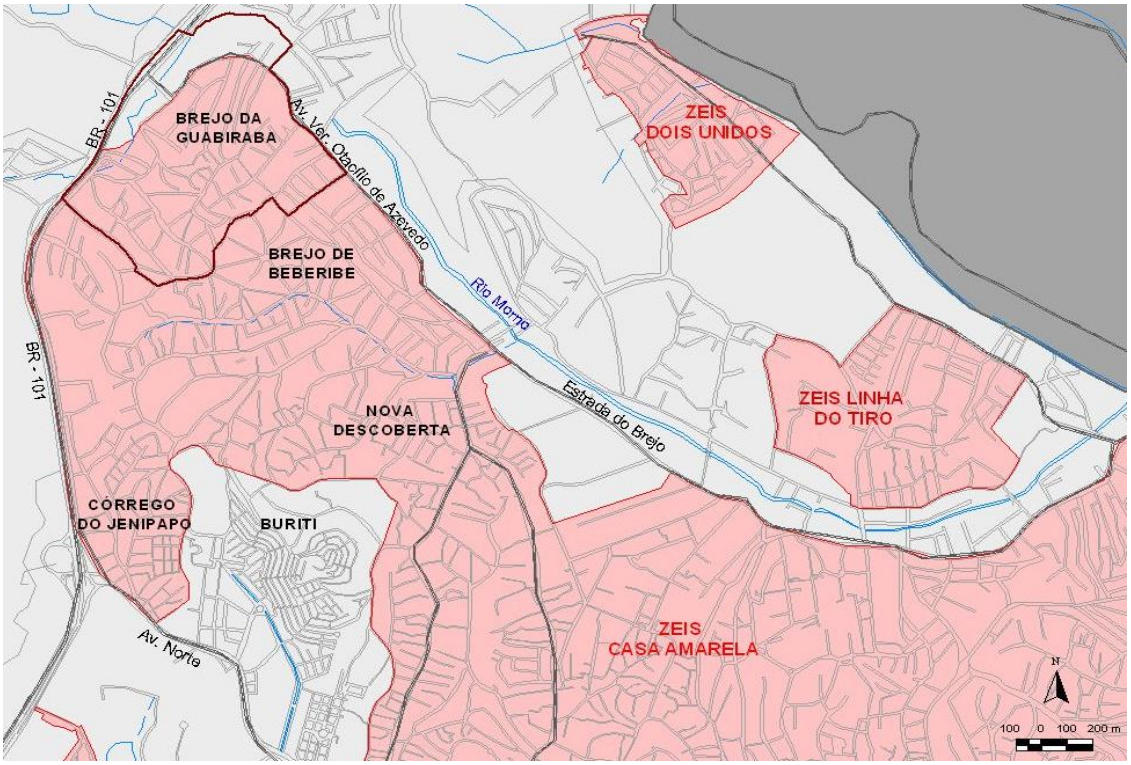


Figura 3.2 – Mapa do Brejo da Guabiraba e seu entorno
Fonte: Observatório-PE reelaborado pelo autor.

O incremento populacional (e de domicílios) nesta região de morros resultou em situações de risco de deslizamentos de terras e desabamentos. Por isso, esse bairro é foco da atenção da defesa civil municipal, e também dos programas de intervenções preventivas, como o Parceria nos Morros do Recife (analisado em capítulo anterior).
Embora haja um percentual alto de moradias com acesso a infra-estrutura básica (água, energia elétrica, coleta de lixo, escolas), é evidente que ainda existem deficiências graves em relação a outros aspectos da infra-estrutura como coleta de esgoto (inexistente) e drenagem (ainda deficiente em relação ao contexto).

A alta densidade habitacional expressada nos números acima pode ser verificada também na visita de campo, onde observamos a escassez de espaços livres de uso público, e ruas muito estreitas em relação ao volume intenso de tráfico de veículos. Essa alta densidade também se revela na ocupação de áreas muito íngremes das encostas dos morros, onde a população busca responder a sua demanda habitacional promovendo autoconstrução de moradias nas áreas livres dos terrenos de familiares ou ainda desocupadas (justamente porque oferecem maiores riscos de deslizamentos). A visão desse ambiente urbano pode ser observada nas figuras 3.3 e 3.4 contendo imagens típicas deste bairro.

Os dados deste bairro indicam que ele apresentava renda média dos chefes de família superior a 1,5 salário mínimo, no ano 2000, possuindo um nível de consolidação maior do que alguns outros bairros do entorno, pois se encontra no limite de uma região de expansão urbana informal. Percebe-se, porém que há uma circulação financeira e um volume relevante de investimentos em obras de reforma e ampliação das moradias. Os dados que expressam esse adensamento de moradias (ainda na década de 90) pode ser verificado no quadro 3.8, que apresenta o crescimento de domicílios (56,0%) muito maior que o crescimento da população (10,6%).

Figura 3.3 – Vista dos Morros de Casa Amarela / Brejo da Guabiraba.
Fonte: Foto do Autor.

Figura 3.4 – Vista de rua no Brejo da Guabiraba (Recife)
Fonte: Foto do Autor

3.2.2.2 ZEIS Mustardinha[47]

A ZEIS Mustardinha foi instituída como tal desde 1983, junto com as primeiras ZEIS do Recife (Lei nº 14511/1983), embora tivesse recebido inicialmente o nome de ZEIS Jiquiá / Remédios, sendo denominada Mustardinha na revisão da Lei do PREZEIS (Lei n.16.113 de 1995).

Pelo que podemos apreender das pesquisas realizadas, a ocupação da comunidade se deu de forma gradual desde a década de 40, mas foi objeto de lutas mais intensivas para regularização fundiária na década de 80, juntamente com outras áreas que receberam atenção do governo do estado nesta época. A origem do nome desta ZEIS está relacionada com um antigo proprietário de terras, que plantava verduras e hortaliças na região e era chamado de Mustardinha.

A ZEIS está localizada em parte do bairro que lhe dá nome e parte nos bairros de Afogados e Bongi (na Microrregião 5.1). O assentamento está situado em uma região de planície na Zona Oeste do Recife, ocupando o que originalmente eram terrenos alagadiços. Ao longo dos anos, a região foi sendo gradativamente aterrada e suas águas drenadas em direção ao Canal do ABC, integrante da bacia do Rio Capibaribe. A área ainda é cortada por outro curso de água, o canal do IPA.

Esta ZEIS possui uma condição privilegiada em relação à acessibilidade urbana, pois está situada entre algumas vias importantes da cidade, como a Avenida Abdias de Carvalho, ao Norte; a Estrada dos Remédios, ao Leste; a Rua 21 de Abril, ao Sul, e a Avenida General San Martin, ao Oeste. Internamente, a principal via da ZEIS é a Avenida Manoel Gonçalves da Luz, que o cruza no sentido Norte/Sul. Mas ela também é margeado pela Estrada do Bongi, ao Norte. (Ver figura 3.5)

Os registros do processo de luta mais organizado para consolidação deste assentamento indicam que ele foi iniciado na década de 80, no âmbito de outros movimentos sociais urbanos. Nesta década parte dos terrenos dos antigos proprietários foram desapropriados

---

[47] Os dados sobre as ZEIS Mustardinha e Mangueira foram coletados no BDZEIS (2003), no Atlas de Desenvolvimento Humano do Recife (PNUD, 2005) e em pesquisa realizada pela ONG CENDHEC e Habitat (2007). Estes documentos por sua vez continham informações coletadas pela SEHDUR (Governo PE), URB-Recife e FIDEM.

pela COHAB/PE, mas a condição de irregularidade ainda permaneceu predominante na maior parte das moradias da comunidade.

Em 2006 o processo de regularização fundiária do assentamento foi retomado por iniciativa da ONG CENDHEC, que já realizava assessoria técnica para a representação social desta ZEIS na sua COMUL. Este processo contou com o apoio do MCidades e atualmente está tramitando na justiça com ação de usucapião coletivo.

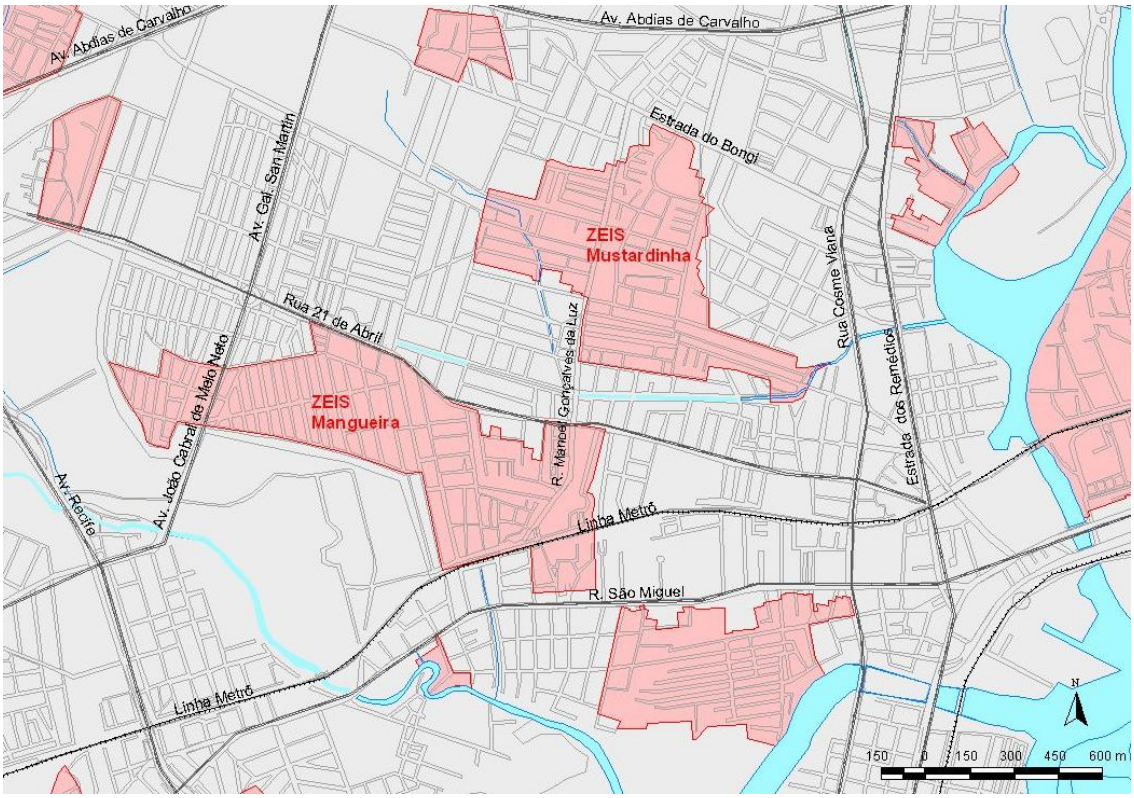


Figura 3.5 – Mapa das ZEIS Mustardinha e Mangueira com entorno.
Fonte: Observatório-PE reelaborado pelo autor.

Em relação às condições sócio-econômicas da população, esta comunidade possui um perfil menos privilegiado do que alguns bairros vizinhos, mas mesmo assim apresentava uma renda média dos chefes de famílias equivalente a 2 salários mínimos (censo 2000). Por outro lado, o percentual sem rendimentos superava 14% (maior do que no Brejo da Guabiraba).

Em relação à infra-estrutura, o problema mais grave da comunidade estava relacionado com o esgotamento sanitário, já que se encontra numa área de planície com tendência de alagamento (áreas aterradas). As intervenções estatais para implantação deste serviço (saneamento) tiveram início na década de 90, mas permaneceram inconclusas durante

longo tempo, sem a instalação da rede coletora completa, nem das ligações domiciliares. A partir de 2001, uma nova ação nesse sentido foi iniciada e concluída apenas recentemente (2008).

Apesar da ocupação deste assentamento ter sido gradual, ao longo das décadas mais recentes pode-se contatar uma intensificação desse processo, com a ocupação dos miolos das quadras e áreas livres dos lotes. Esse adensamento de moradias se reflete inclusive nos dados do quadro 3.8 que apresenta incremento de moradias (45,2%), não acompanhado por incremento populacional, que por sua vez é negativo (-0,5%), o que sugere também o desdobramento dos domicílios de famílias que viviam em coabitação.

Enfim, trata-se de uma comunidade popular bem consolidada e em certa medida inserida na dinâmica urbana, apesar da sua condição de predominância dos processos informais de promoção habitacional. (figuras 3.6, 3.7 e 3.8)

Desde 2008, a ONG Habitat para Humanidade vem desenvolvendo um projeto piloto de microcrédito habitacional, que disponibilizou assistência técnica e financiamento para realizar reformas para 19 famílias deste assentamento (projeto já analisado aqui).

Figura 3.6 – Vista de rua comercial da ZEIS Mustardinha
Fonte: Foto do Autor

Figura 3.7 – Moradias na ZEIS Mustardinha.
Fonte – BDZEIS

Figura 3.8 – Obra de autoconstrução na ZEIS Mustardinha
Fonte: Foto do autor

3.2.2.3 ZEIS Mangueira.

Este assentamento também foi institucionalizado como ZEIS desde 1983 (Lei nº 14511/1983), mas teve sua área de abrangência ampliada na revisão do PREZEIS promovida (Lei n.16.113 de 1995).

A ZEIS Mangueira está localizada ao lado da ZEIS Mustardinha, embora um pouco mais afastada dos eixos viários que circundam o assentamento anterior, mas com o privilégio de possuir a linha e uma estação do Metrô na sua margem sul. Esta ZEIS ocupa parcialmente o bairro que lhe dá nome e parte do bairro de San Martin (Microrregião 5.1), entre a Avenida 21 de Abril, a estação Mangueira do Metrô e o Parque do Jequiá (de propriedade da União). (Ver figura 3.5)

Os registros das pesquisas realizadas pelo poder público (Prefeitura e Governo do Estado) indicam que a ocupação da área se deu de forma gradual, primeiro às margens da via férrea que ligava o Recife a Jaboatão, que se ampliou depois da década de 40, a partir do loteamento (informal) dos antigos sítios ali existentes. Posteriormente esse processo se intensificou através da invasão de lotes e aterro de mangues e barreiros, conformando a área que hoje é delimitada pela ZEIS Mangueira. As imagens aéreas registradas desde 1974 mostram que a área já se encontra consolidada nessa época, apresentando um traçado predominantemente regular e ortogonal, com quintais das casas ainda relativamente arborizados até o momento atual.

A principal via para o escoamento das águas do assentamento é o Rio Jiquiá, que dá nome á zona de proteção ambiental – ZEPA - localizada ao lado desta ZEIS.

Na década de 80 a COHAB adquiriu parte dos terrenos para realizar um processo de regularização fundiária, contemplada pelo Projeto Recife e PROMORAR. Isso proporcionou para grande parte dos moradores a posse regular da terra, mas que não abrange algumas áreas mais precárias ocupadas mais recentemente. Neste sentido, a ONG CENDHEC também incluiu este assentamento em projeto de regularização fundiária mais recente, que conduziu com apoio do MCidades a partir de 2006. Assim como o da ZEIS Mustardinha, este processo se encontra em tramitação com ação de usucapião coletivo para cerca de 1000 famílias distribuídas entre as ZEIS Mangueira e Mustardinha.

O grau de consolidação do assentamento se reflete nas intervenções urbanísticas que têm sido realizadas na área, que incluem desde a abertura, pavimentação e drenagem de ruas, construção de habitações (reassentadas), mas principalmente a implantação do sistema de esgotamento sanitário, em conjunto com o da ZEIS Mustardinha. Esta intervenção (de saneamento) teve início desde a década de 90, mas foi interrompida e retomada somente a partir de 2001, sendo concluída recentemente, de forma integrada com a intervenção na ZEIS Mustardinha. A figura 3.9 apresenta a visão de uma rua típica desta ZEIS.

Em relação ao perfil sócio-econômico da população, essa ZEIS apresentava (em 2000) uma renda média dos chefes de famílias ainda superior a faixa de dois salários mínimos, e um percentual de 13% relativo aos chefes de família sem renda.

Assim como os assentamentos já apresentados, o processo de produção informal de moradias desta ZEIS está evidenciado através do forte incremento de moradias (37,4%) registrado entre o censo de 1991 e 2000, que não foi acompanhado pelo incremento proporcional da população, que, a exemplo das ZEIS Mustardinha, também foi negativo na década (-3,2%). (ver quadro 3.8).

Figura 3.9 – Vista de rua na ZEIS Mangueira
Fonte: Foto do Autor

3.2.3. Caracterização das Moradias Autoconstruídas nas ZEIS Pesquisadas

Apresentamos nesta seção uma análise dos resultados trazidos pela pesquisa domiciliar aplicada nos assentamentos acima descritos. O questionário utilizado na pesquisa de campo, contendo as 41 questões e suas alternativas de resposta, pode ser consultado entre os anexos deste trabalho, pois trazemos aqui apenas a síntese dos resultados considerados mais relevantes para nossa análise.

Vale relembrar que os números apresentados não podem ser interpretados como um retrato de todo o universo das ZEIS do Recife, haja vista as limitações da amostra possível neste trabalho. No entanto, entendemos que estes dados são bons indicadores sobre este universo, tendo sido fundamentais para construir a argumentação desenvolvida ao longo do trabalho.

O primeiro ponto relevante a ser comentado nos resultados da pesquisa é a caracterização sócio-econômica das famílias e das moradias autoconstruídas. As principais perguntas realizadas neste sentido se referiam ao número de membros das famílias, existência de coabitação familiar e faixa de renda mensal.

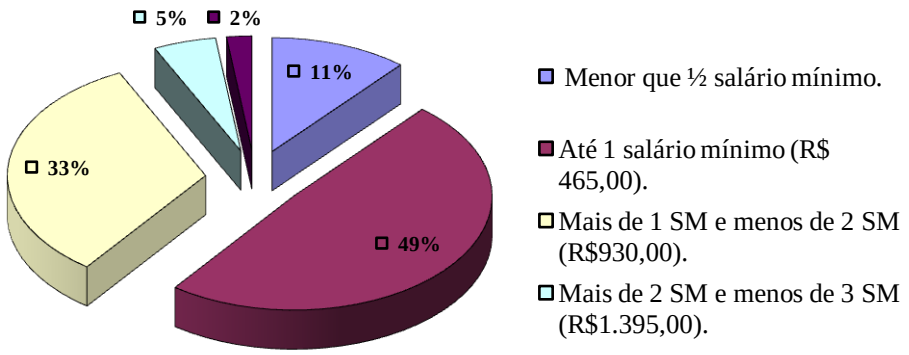
Neste aspecto, o perfil geral das famílias visitadas revela uma condição ligeiramente inferior ao que é apresentado nos dados mais abrangentes do IBGE para estes assentamentos. Isso parece indicar mais o perfil das moradias visitadas, do que uma condição geral das áreas. De qualquer forma, o perfil de renda mais baixa até reforça alguns dos pontos mais críticos da pesquisa, sobre a capacidade de investimento da população em autoconstrução, apesar da sua baixa renda.

O resultado das perguntas relativas a estes aspectos estão apresentados nos gráficos a seguir, em que os principais pontos destacados são:

- Cerca de 60% das famílias visitadas tem renda mensal de um salário mínimo, enquanto 1/3 delas tem renda entre um e dois salários mínimos. (Gráfico 3.2) Isso retrata um perfil geral de renda baixa, embora os dados sobre investimentos na moradia (apresentados adiante) demonstrem uma circulação financeira relevante entre essas famílias.

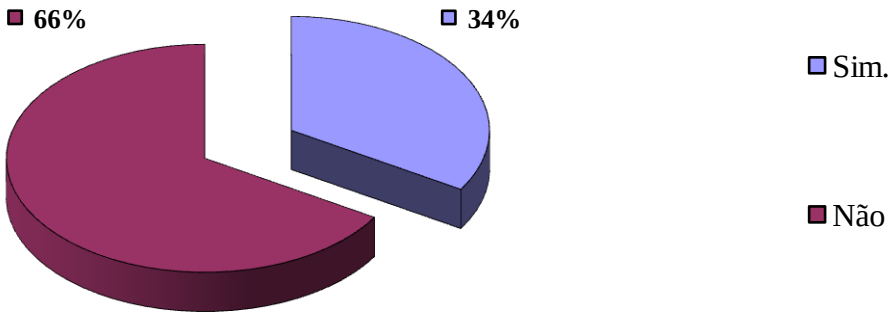
- Em 30% das moradias visitadas há mais de cinco pessoas vivendo na mesma casa, o que se aproxima do percentual de 34% de famílias que responderam que viviam em coabitação[48] (Gráfico 3.3).

Gráfico 3.2 Faixa de Renda Mensal das Famílias Residentes



Fonte: Pesquisa Direta do autor

Gráfico 3.3 Domicílio com mais de uma família? (coabitação)

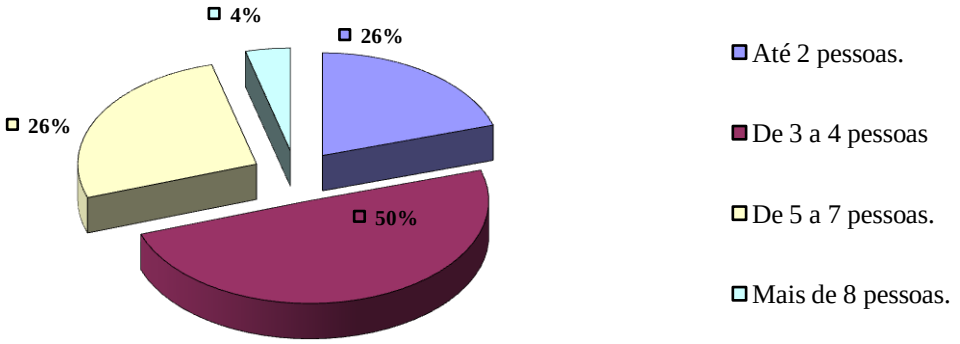


Fonte: Pesquisa Direta do autor

[48] O banco de dados desta pesquisa não permite o cruzamento do número de pessoas com o número de cômodos, que poderia indicar o percentual de famílias que vivem em coabitação.

O outro aspecto destacado para contextualizar a análise da pesquisa, se refere ao padrão das moradias visitadas e os principais serviços de infra-estrutura. A seqüência de gráficos a seguir (3.4 a 3.13) traz uma síntese das condições destas moradias.

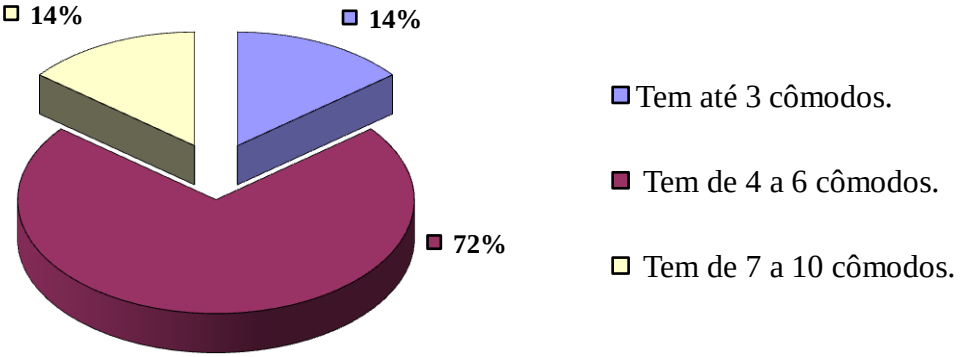
Gráfico 3.4 Número total de pessoas que vivem na casa.



Fonte: Pesquisa Direta do autor

O limitado número de cômodos (Gráfico 3.5) e de pavimentos (Gráfico 3.6) encontrado na maioria das casas, quando comparados ao número de moradores (Gráfico 3.4) sugere o adensamento excessivo das moradias[49], que é um dos componentes do déficit qualitativo (inadequação de moradias). Ao mesmo tempo, a predominância de moradias com um só pavimento (87% no Gráfico 3.6) também sugere a possibilidade de ampliação das moradias existentes, que poderia responder a parte da demanda por ampliação ou até para incremento de domicílios, relacionado com a coabitação.

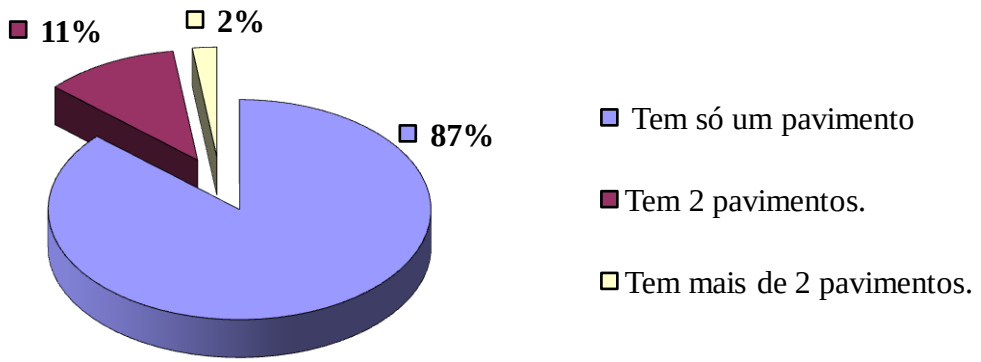
Gráfico 3.5 Número de cômodos da casa.



Fonte: Pesquisa Direta do autor

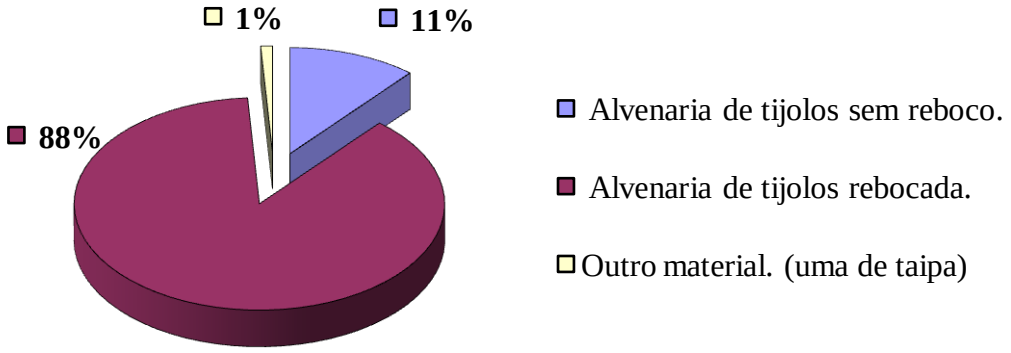
[49] Para confirmar essa leitura seria necessário fazer o cruzamento das respostas de diferentes questões, que não foi possível com o banco de dados disponível.

Gráfico 3.6 - Número de pavimentos da casa.



Fonte: Pesquisa Direta do autor

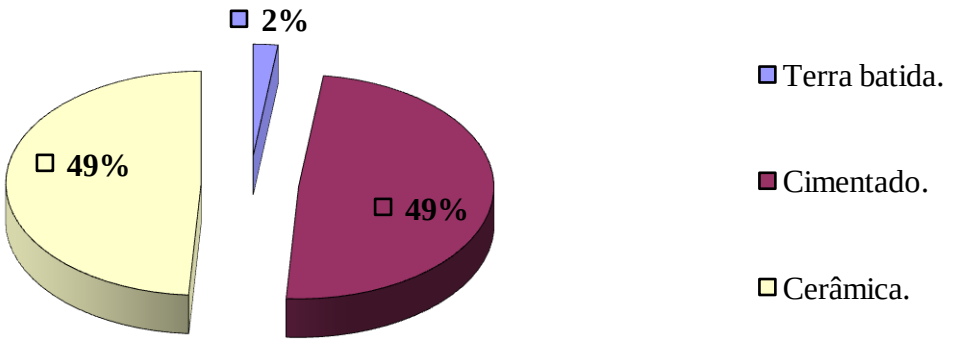
Gráfico 3.7 - Material das paredes da casa.



Fonte: Pesquisa Direta do autor

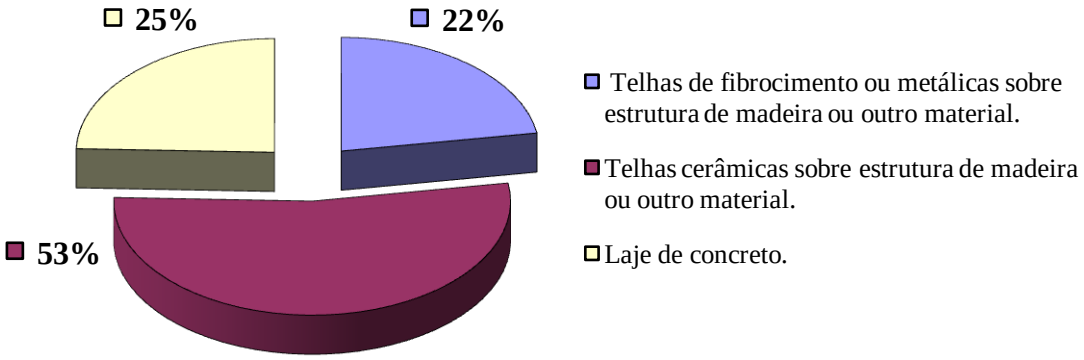
A análise dos gráficos indica também que o padrão geral das moradias destas localidades as exclui da classificação de moradias rústicas (segundo o conceito do déficit habitacional), o que se alinha aos índices desse componente no déficit habitacional oficial (do Recife). Alguns elementos encontrados em grande parte das moradias pesquisadas, como paredes com material de alvenaria rebocado (88% no Gráfico 3.7), o piso em cerâmica (49% Gráfico 3.8) e a laje de concreto (25% no Gráfico 3.9), até reforçam a impressão geral que há um volume relevante de recursos investidos pela população destes assentamentos nas suas moradias, conforme confirmaremos com outros dados adiante.

Gráfico 3.8 - Material do piso da casa?



Fonte: Pesquisa Direta do Autor

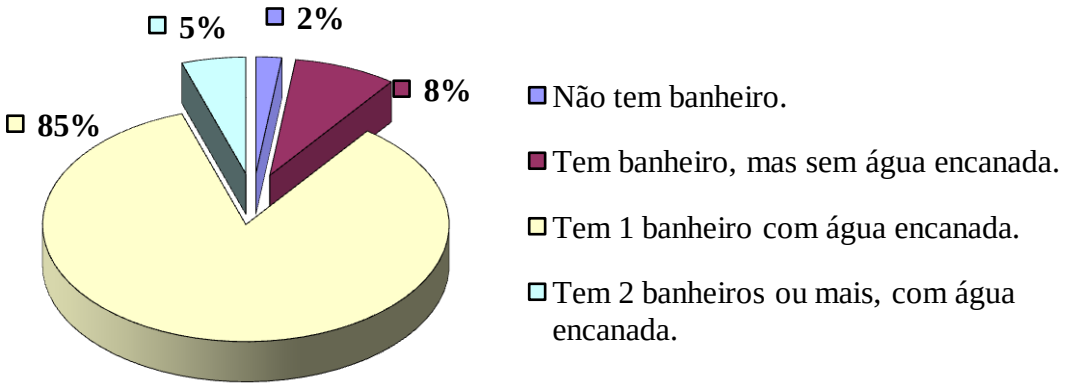
Gráfico 3.9 - Material do teto da casa?



Fonte: Pesquisa Direta do autor

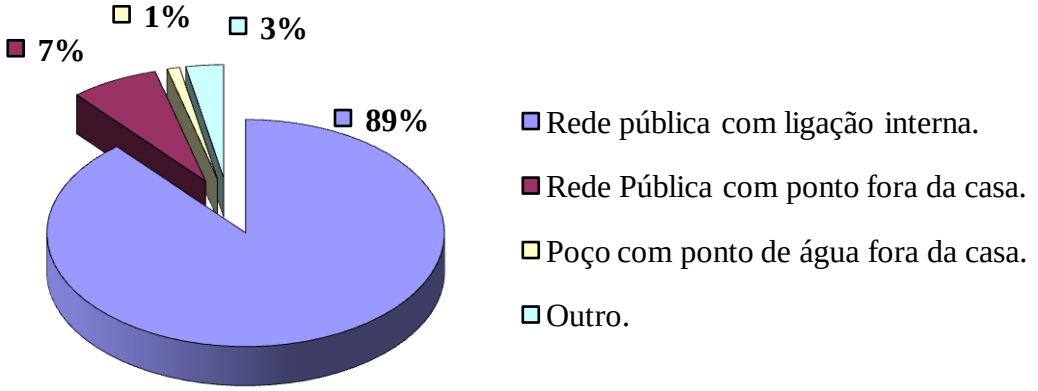
Também é relevante o número de moradias sem banheiro, ou onde estes não possuem ligação interna de água. Estes números somam 10% (Gráfico 3.10), o que sugere uma ação para qualificação destas moradias (reformas), considerando que as casas com este tipo de deficiência estão relacionadas estatisticamente com moradias rústicas (FJP, 2005). Cerca de 8% das moradias possuem ponto de abastecimento d'água externo à casa (Gráfico 3.11) e 6% das habitações possuem ligação de energia elétrica clandestina (Gráfico 3.12)

Gráfico 3.10 - Existência de banheiro na moradia?



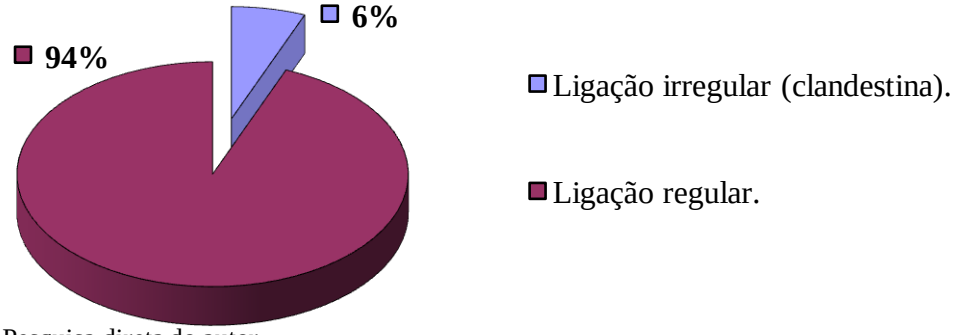
Fonte: Pesquisa direta do autor

Gráfico 3.11 - Abastecimento de água da casa?



Fonte: Pesquisa direta do autor

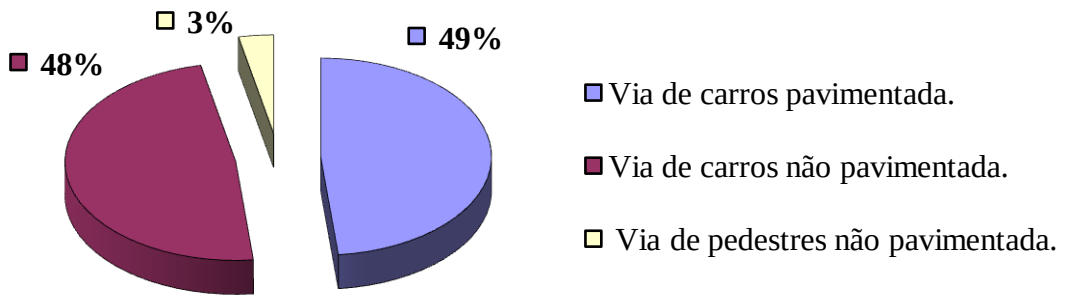
Gráfico 3.12 - Ligação de Energia elétrica.



Fonte: Pesquisa direta do autor

Observamos também que a maioria das moradias da amostra apresentou condições de acessibilidade para carros, sendo quase metade por vias pavimentadas. (Gráfico 3.13).

Gráfico 3.13 - Acesso público até a moradia



Fonte: Pesquisa direta do autor

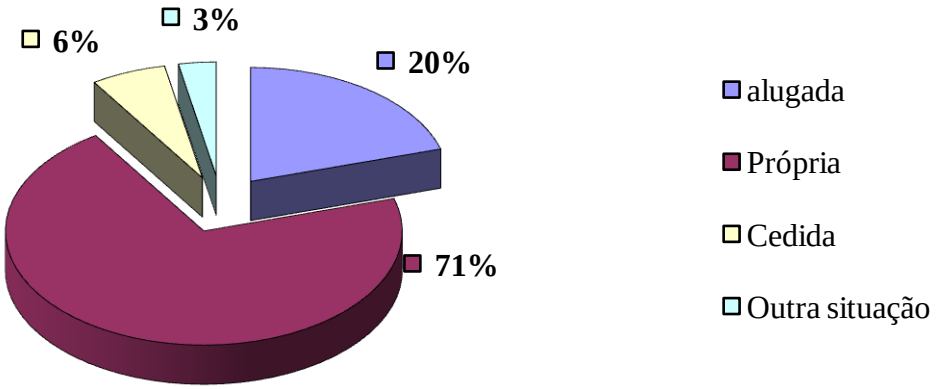
Mas o principal foco desta pesquisa de campo se refere ao processo de acesso às moradias nos assentamentos informais. Para isto foram feitas perguntas sobre a condição de ocupação (alugada, cedida ou própria), e principalmente sobre os recursos empregados (financeiros e humanos) e meios de consegui-los. Apresentamos a seguir alguns gráficos contendo os principais resultados destas perguntas.

Os dados apresentados a seguir permitem uma leitura bastante interessante sobre os processos de acesso à moradia nos assentamentos informais, mas revelam algumas dúvidas sobre os próprios dados levantados. Acreditamos que isso indica a necessidade de aprofundamento da pesquisa (com ampliação da amostra), além de uma melhor afinação dos instrumentos da pesquisa de campo, para obter uma melhor leitura das demandas e estratégias habitacionais da população das ZEIS. Mas dentro da limitação do levantamento realizado no âmbito desta dissertação, pudemos elaborar algumas observações apresentadas a seguir.

Predominam as moradias próprias (71%), mas existe um percentual relevante de famílias que vivem em moradias alugadas (20% da amostra no Gráfico 3.14). Dentre as famílias que pagam aluguel, metade desembolsa valores que consideramos relevantes, ou seja, acima de R$100 (cem reais) apresentadas no gráfico 3.15. Note-se que esse valor que poderia inclusive servir para amortizar investimentos habitacionais formais (subsidiados), ao invés de se converterem em renda da terra conquistada informalmente (e legitimada para fins habitacionais). Esse percentual também revela a viabilidade

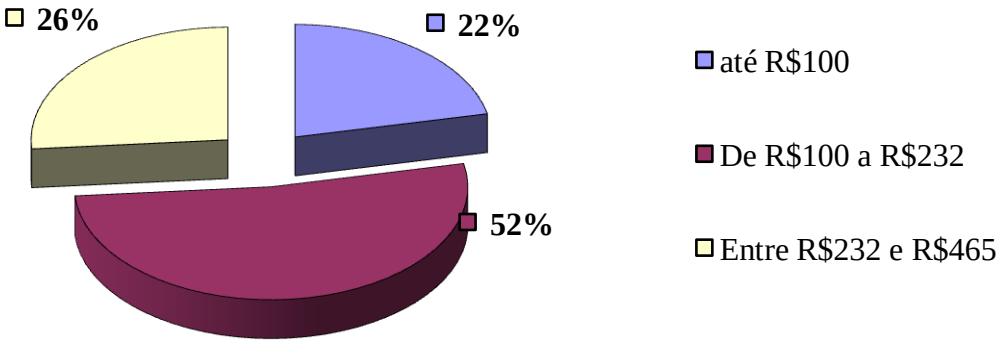
financeira (rentabilidade) do investimento habitacional da população na cidade informal, que neste caso é até recuperada (pelo menos parcialmente) na forma de aluguel.

Gráfico 3.14 - Condição de ocupação da casa.



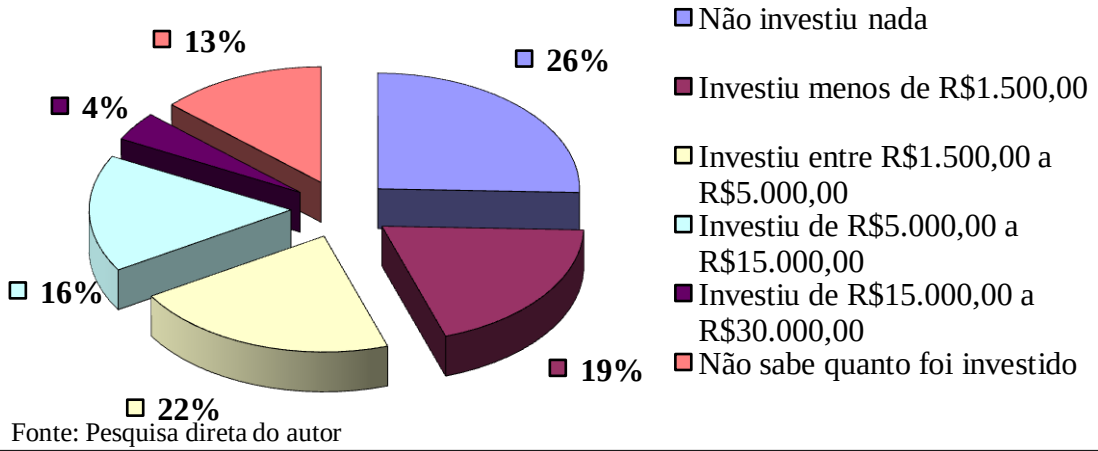
Fonte: Pesquisa direta do autor

Gráfico 3.15 - Preço do aluguel (dentre as 20% alugadas).



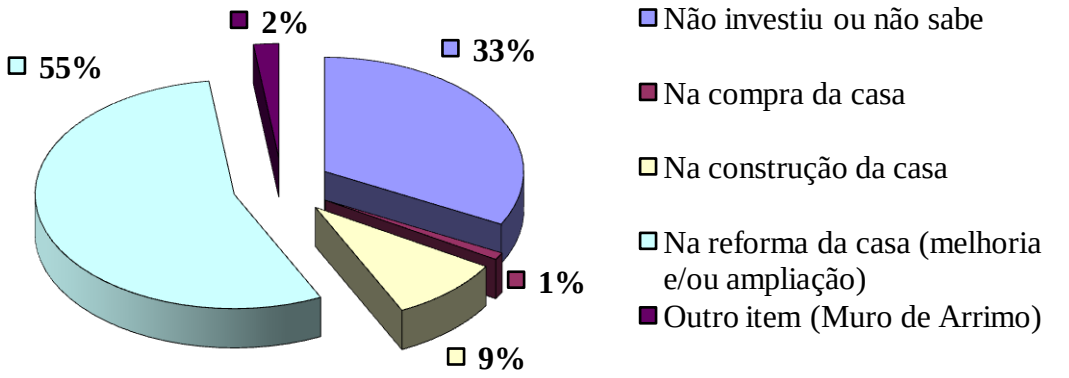
Fonte: Pesquisa direta do autor

Gráfico 3.16 - Estimativa de valor investido na casa desde 2003.



Fonte: Pesquisa direta do autor

Gráfico 3.17 - Ítem da casa onde investiu mais recursos.



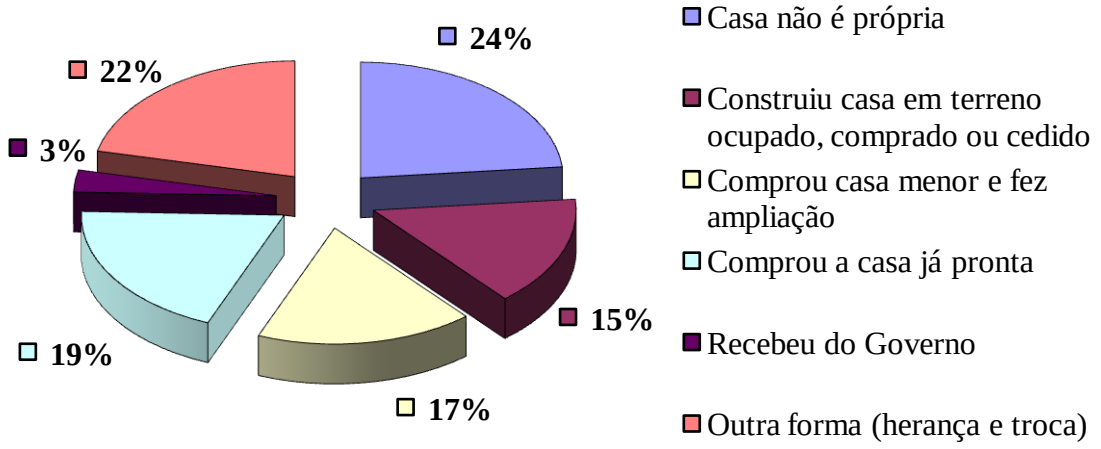
Fonte: Pesquisa direta do autor

Outro dado muito relevante para esta pesquisa é de que quase um terço (32%) das famílias pesquisadas fizeram investimentos para construir ou ampliar a casa onde vivem atualmente, sendo que 42% fizeram investimentos superiores a R$1.500 (mil e quinhentos reais) nos últimos 6 anos[50], valor que também é relevante para avaliar capacidade de investimentos desse público de baixa renda. Destaca-se ainda que 20% realizaram investimentos superiores a R$5.000 (cinco mil reais) desde 2003, sendo que a maioria (55 %) investiu em obras de reforma ou ampliação da casa. (Gráfico 3.17), com investimentos concentrados na melhoria e/ou ampliação da moradia (Gráfico 3.16).

[50] Julgamos que esse horizonte de tempo estava ao alcance da memória financeira das famílias, e também correspondia ao marco de mudanças importantes na política habitacional (Governo Lula).

Conforme podemos observar no gráfico 3.18, quase um quinto desse público (19%) adquiriu a casa já pronta, revelando a dinâmica do mercado imobiliário informal. Outro quinto do público (cerca de 20%) recebeu a casa como herança, o que foi indicado como principal informação complementar da alternativa "outra forma" contida no questionário. Um percentual muito pequeno (3 %) indicou o recebimento da casa por programa governamental (subsídio total), o que se explica pela inclusão de um único conjunto habitacional (Paulo Cavalcanti) na área de pesquisa em Brejo da Guabiraba.

Gráfico 3.18 - Como a moradia foi conquistada.



Fonte: Pesquisa direta do autor

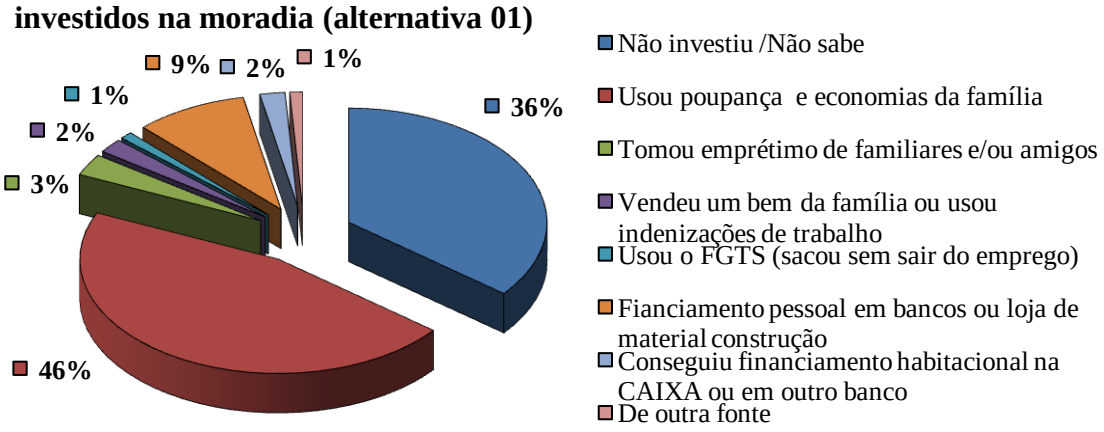
Destacamos também algumas informações essenciais sobre a forma de obtenção dos recursos investidos em moradia na cidade informal. O questionário apontou diversas alternativas, justamente para explorar esse aspecto (Gráficos 3.19 e 3.20). Na aplicação do questionário foram permitidas duas respostas para essa questão, buscando investigar composição de diferentes fontes. Mas tal estratégia (resposta dupla) revelou-se também problemática, confundindo um pouco a apresentação e análise dos resultados[51].

Mesmo assim, podemos formular algumas conclusões nesse aspecto. A principal delas é sobre a predominância do autofinanciamento como solução financeira nesse contexto, onde as famílias usam suas poupanças pessoais para construir ou reformar as moradias, mas mesmo assim conseguem alcançar os níveis de investimento apontados acima, que julgamos surpreendentes para uma faixa de renda tão baixa.

[51] A falha na coleta dessas respostas pode também estar relacionada com o treinamento insuficiente dos pesquisadores de campo.

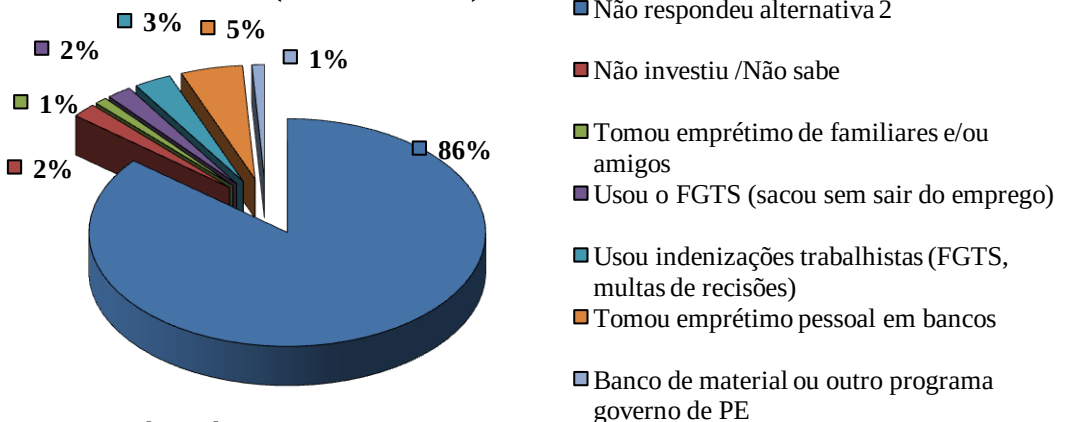
Dentre as outras formas de financiamento apontadas, destacam-se os bancos, financeiras, ou as lojas de material de construção (que geralmente intermediam as financeiras). Esse dado confirma um ponto discutido anteriormente, sobre o crescente interesse do setor financeiro no público de baixa renda. Mas é importante ressaltar que as taxas de juros praticadas aqui são muito superiores aos créditos habitacionais vinculados aos fundos públicos, fazendo com essa população pague juros muito superiores aos moradores da cidade formal, revelando uma forte contradição sobre a concessão de subsídios públicos da política habitacional.

Gráfico 3.19 - Fonte da maioria dos recursos investidos na moradia (alternativa 01)



Fonte: Pesquisa direta do autor

Gráfico 3.20 - Fonte da maioria dos recursos investidos na moradia (alternativa 02).



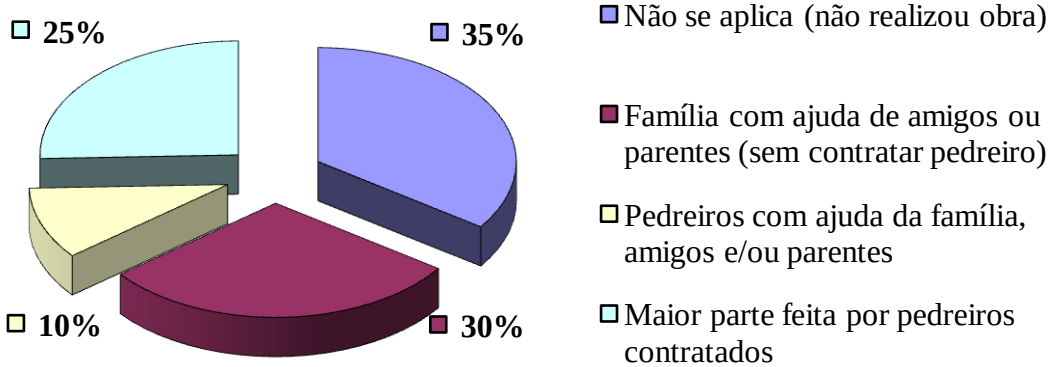
Fonte: Pesquisa direta do autor

Observamos ainda que apesar de uma parte destas áreas terem sido contempladas por programas de financiamento de autoconstrução (Banco de Materiais de Construção em

Brejo da Guabiraba) esta alternativa apareceu muito discretamente no levantamento. Isso parece refletir o curto horizonte de tempo relatado no levantamento (6 anos), quando este programa já estava em sua fase de declínio.

A análise das formas de acesso à moradia na cidade informal envolve também as modalidades de mão de obra empregadas. Nesse aspecto, os dados do gráfico 3.21 revelam que uma proporção relevante desse público (30%) ainda continua construindo suas moradias trabalhando diretamente nas obras, o que reforça a hipótese do sobre-trabalho apontada por Francisco de Oliveira ainda na década de 70 (OLIVEIRA, 2003). Mas ao mesmo tempo outra parte grande desse público (35%) utiliza mão de obra remunerada, variando de 1/4 ou 1/3 do total, a depender da proporção de uso de trabalhadores remunerados nas obras (parcial ou integral).

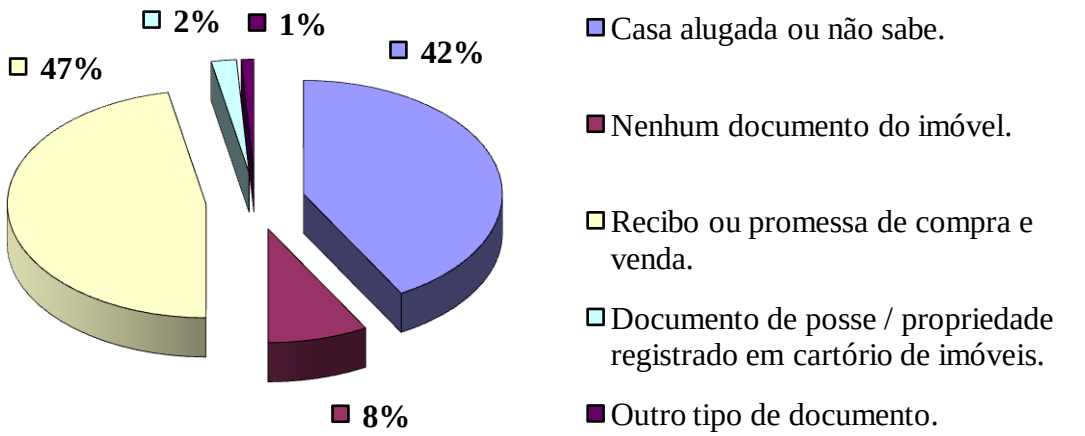
Gráfico 3.21 - Mão de obra usada na construção ou reforma da casa.



Fonte: Pesquisa direta do autor

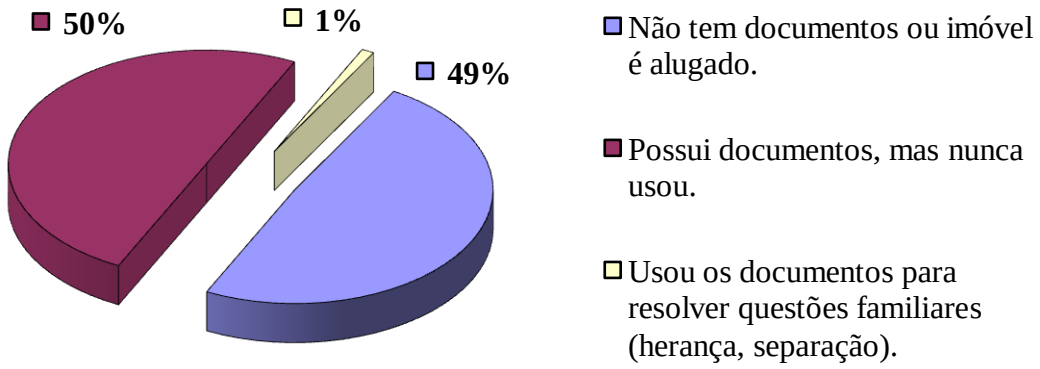
Para ampliar a leitura sobre a questão do financiamento habitacional nestes assentamentos, destacamos ainda os dados apresentados nos gráficos seguintes, sobre a relação da população com documentos de posse ou propriedade da terra. Note-se que a forma de levantar essa informação se diferencia do IBGE (usada no cálculo do déficit), ou seja, não questionamos se o terreno ou casa eram próprios, mas sim o tipo de formalização de propriedade que dispõem, e a utilização que fizeram dessa documentação. (Gráficos 3.22 e 3.23).

Gráfico 3.22 Documentos de posse ou propriedade do imóvel



Fonte: Pesquisa direta do autor

Gráfico 3.23 - Uso dos documentos de regularização fundiária



Fonte: Pesquisa direta do autor

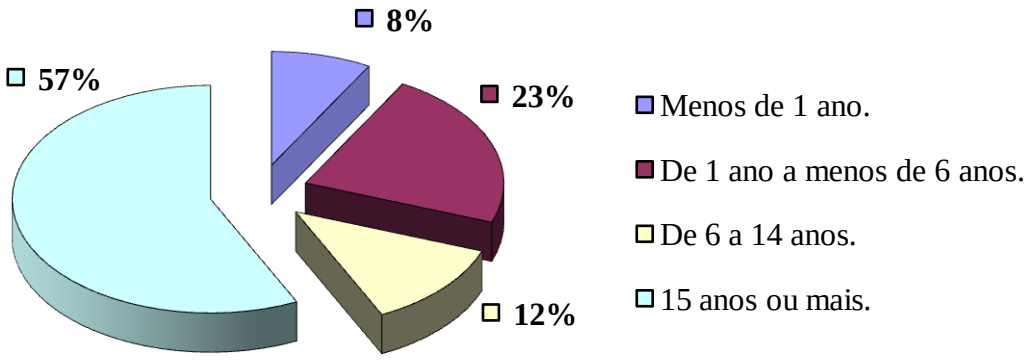
No aspecto da regularização fundiária apresentado nos gráficos 3.22 e 3.23, pudemos constatar que apesar dos importantes movimentos de regularização fundiária que ocorreram nestes assentamentos (especialmente Casa Amarela que foi palco do movimento Terras de Ninguém), essa conquista não tem se expressado no exercício efetivo do direito à terra, pelo menos para acesso a financiamentos habitacionais que poderiam ser lastreados pela posse formal[52].

As questões seguintes que levantamos na pesquisa de campo, diz respeito aos vínculos da população com seu bairro e com a própria moradia. Além disso, questionou-se sobre as perspectivas (pretensões) de mudança de bairro ou investimento na melhoria das habitações, assim como as formas pretendidas de alcançar os recursos para essa finalidade. Buscou-se levantar estas questões verificando o tempo de moradia das famílias na própria casa e no bairro, além de questionar a pretensão de mudança de moradia, ou de investimentos na própria casa.

Do conjunto de questões sintetizadas nos gráficos 3.24, 3.25 e 3.26, destaca-se que a maioria das famílias (54%) vive há mais de 15 anos na moradia atual (Gráfico 3.24), e a grande maioria (80%) vive há pelo menos 15 anos no mesmo bairro (Gráfico 3.25). Ao mesmo tempo os dados indicam que a grande maioria não pretende se mudar de bairro (ou de região da cidade), mesmo que desejem mudar de casa (Gráfico 3.26). Trata-se, portanto de uma população muito consolidada e ligada ao local onde vivem.

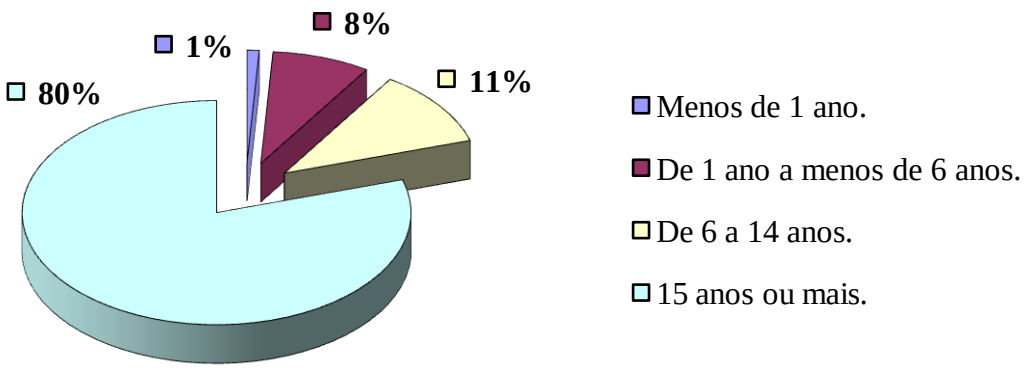
[52] Embora a regularização nas áreas de morro tenha se efetivado através de CDRU, cujo uso para fins de financiamento habitacional não é aceito de forma consensual.

Gráfico 3.24 - Tempo de moradia na casa atual.



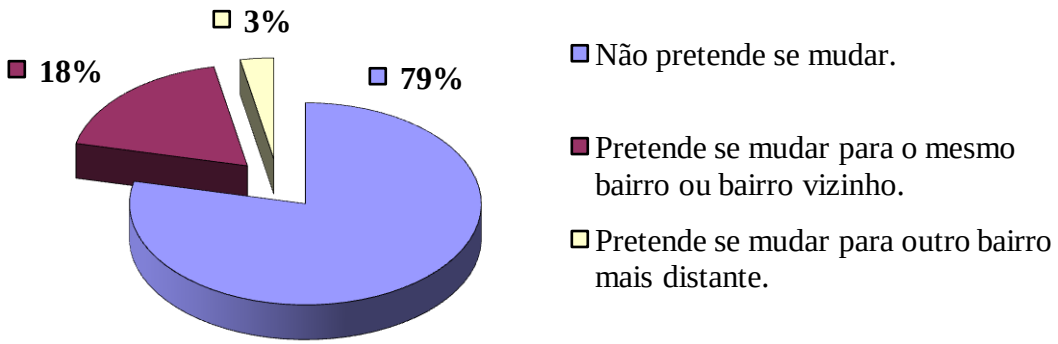
Fonte: Pesquisa direta do autor

Gráfico 3.25 - Tempo de moradia no Bairro



Fonte: Pesquisa direta do autor

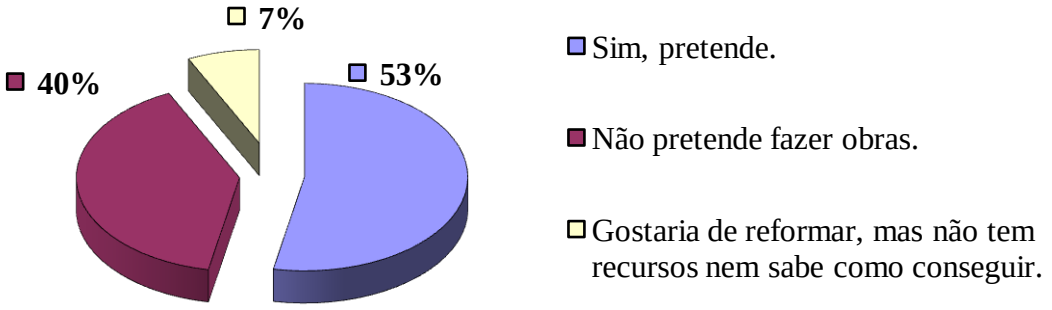
Gráfico 3.26 - Pretensão de mudar da casa nos próximos 2 anos



Fonte: Pesquisa direta do autor

A maioria das famílias pesquisadas (60%) afirmou que pretendia investir recursos na melhoria da sua moradia, embora alguns (7%) não saibam exatamente como, nem onde buscar recursos para isso. (Gráfico 3.27).

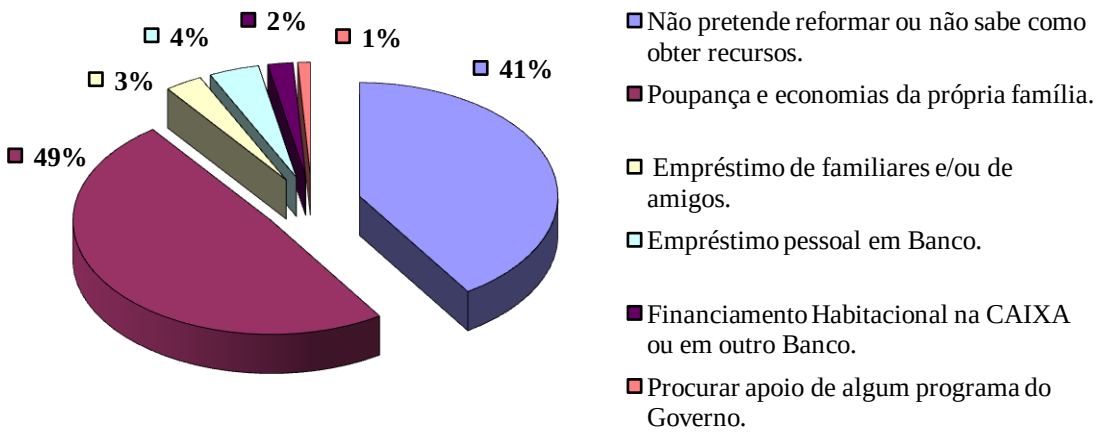
Gráfico 3.27 - Pretensão de reformar a casa nos próximos 2 anos.



Fonte: Pesquisa direta do autor

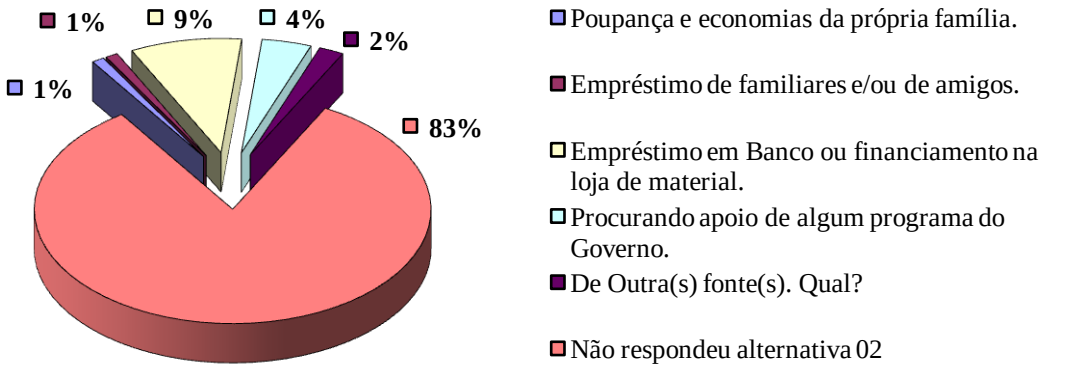
Enfim, comentamos as informações sobre as pretensões das famílias para obter recursos destinados a melhoria de suas moradias. Nesse ponto, fica claro que contam prioritariamente com seus próprios recursos (49%). Alguns contam com apoio de familiares (3%), ou ainda com os agentes financiadores privados(bancos ou financeiras). Estas opções somaram 4% na primeira alternativa de resposta (gráfico 3.28) e 9% na segunda alternativa (gráfico 3.29). Pouquíssimas famílias demonstraram expectativas de obterem recursos do sistema habitacional, sejam eles onerosos ou de subsídios governamentais. Vale ressaltar que o questionário buscava sugerir diversas formas de acesso a recursos governamentais (governo do estado, prefeitura ou CAIXA).

Gráfico 3.28 - Como pretende conseguir recursos para reforma (alternativa 01)



Fonte: Pesquisa direta do autor

Gráfico 3.29- Como pretende conseguir recursos para reforma (alternativa 02)



Fonte: Pesquisa direta do autor

Os resultados obtidos para essa última questão parecem refletir a própria escassez de apoio estatal para as conquistas habitacionais realizadas pelas famílias de forma autônoma, pelo menos em relação a sua unidade habitacional (para além da urbanização, oferta de infra-estrutura). Em outras palavras, parecem expressar que se não houve apoio governamental para acessarem melhores condições habitacionais até o momento, também não trazem expectativas de apoio governamental para o futuro.

3.3. LIMITES E INDICAÇÕES PARA AUTOCONSTRUÇÃO NA CIDADE INFORMAL.

O enfoque da análise realizada ao longo deste capítulo, de uma forma geral, tem privilegiado os aspectos positivos da autoconstrução, enfatizando suas possibilidades e conveniência para responder as necessidades habitacionais da população dos assentamentos informais, exemplificados pelas ZEIS do Recife. Na verdade, trata-se de evidenciar um processo de produção de moradias que já é amplamente empregada neste contexto, para refletir sobre sua inserção na política habitacional. Por isso, torna-se fundamental também avaliar as limitações e implicações que a autoconstrução (na forma aqui conceituada) apresenta enquanto alternativa para responder as necessidades habitacionais da população.

Em princípio, cabe destacar que os assentamentos informais, de forma geral, apresentam uma infra-estrutura deficiente, que são determinantes nas condições de habitabilidade, justificando inclusive a sua denominação de assentamentos precários[53]. Mas conforme destacamos ao longo deste trabalho, mesmo nos assentamentos onde a infra-estrutura já foi implementada, muitas unidades habitacionais ainda permanecem sem condições de habitabilidade, demandando ações direcionadas para as próprias unidades habitacionais, que são muito compatíveis com a autoconstrução, do que com a produção de novas moradias pelo mercado imobiliário formal.

Mas cabe destacar aqui outro fator importante para limitar a autoconstrução como solução de moradia na cidade informal: A restrição territorial em que já vive a população destes assentamentos. Mesmo considerando que a cidade do Recife é permeada por assentamentos populares em quase todos os bairros (ver mapa 3.1), é preciso considerar que estes assentamentos já apresentam um adensamento relativamente alto, que impõem limites para (re) produção habitacional dentro dos seus territórios. Na verdade, nos referimos também à restrição de terras para a própria demanda habitacional de interesse social, impostos pela lógica de especulação sobre o uso do solo (discutida no capítulo dois).

[53] O termo assentamentos precários é mais corrente nos documentos do MCidades e CAIXA, responsáveis pela maioria das ações da Política Nacional de Habitação.

Esse ponto de vista pode ser evidenciado através da comparação dos padrões de ocupação da cidade formal, com os assentamentos populares, especialmente as ZEIS. Para isso trazemos novamente os dados do Atlas de Desenvolvimento Humano do Recife (2005) apresentados no quadro 3.9, enfocando as áreas e densidades (de população e de moradias) de alguns territórios selecionados na cidade do Recife.

Nesta comparação, as ZEIS foram tomadas como parâmetro da cidade informal, considerando que nelas está concentrada boa parte da população de baixa renda do Recife (quadro 3.3). Por outro lado, tomamos como referencia de cidade formal alguns bairros típico de classe media (Boa Viagem, Madalena e Graças), mesmo considerando que no interior de alguns deles estão inseridos alguns assentamentos informais (exceto no bairro das Graças).

Uma observação inicialmente importante no quadro 3.9 é que a população total das 66 ZEIS que somava 583.724 habitantes (IBGE, Censo 2000) representava cerca de 41% da população total do Recife, vivendo em 147.157 moradias que representava 39% dos domicílios da cidade. Mas a área total ocupada por estas ZEIS corresponde apenas a 11,8% da área da cidade. Como não dispomos de uma mensuração equivalente das áreas residenciais da cidade formal, não podemos estabelecer com estes dados um juízo conclusivo sobre a restrição territorial desta população. Mas nos parece evidente que ela ocupa uma proporção bem pequena da área urbana do Recife, mesmo estando distribuída por diversos bairros da cidade.

A impressão de restrição territorial para a população de baixa renda pode ser reforçada também pelos dados do quadro 3.9 sobre as densidades (de população e moradias). Comparando as densidades dos diferentes tipos de território (formal e informal) fica claro que números das ZEIS são em média bem maiores que os demais territórios. Isso se torna mais expressivo se considerarmos que há muitas edificações verticalizadas na cidade formal, enquanto nas ZEIS o padrão geral das edificações é quase sempre inferior a dois pavimentos. No quadro 3.9, o bairro mais denso da cidade formal é Boa Viagem, apresentando 13.296 habitantes/Km^2 e 4.011 uh/Km^2, mas com densidade bem menor que a média das ZEIS - 22.520 habitantes/Km^2 e 5677 uh/Km^2. o bairro mais denso da cidade informal (neste quadro) é a Mustardinha, com 37.564 habitantes/Km^2 e

9.614 uh/Km^2, com números mais de duas vezes superior aos de Boa Viagem (um bairro com predominância de edificações verticais).

Quadro 3.9 - Áreas e Densidades de ZEIS e Bairros Selecionados do Recife. 2000

Território	Área (km2)	População Total, 2000	Total de domicílios particulares permanentes, 2000	Densidade populacional habitante/ Km2	Densidade domicílios. uh[54]/ Km2
Bairro de Boa Viagem	7,55	100.388	30.282	13.296	4.011
Bairro da Madalena	1,84	19.786	5.667	10.753	3.080
Bairro das Graças	1,44	16.877	5.016	11.720	3.483
ZEIS Mustardinha	0,50	18.782	4.807	37.564	9.614
ZEIS Mangueira	0,63	17.100	4.427	27.143	7.027
ZEIS Casa Amarela	9,07	197.292	48872	21.752	5.388
Bairro do Brejo da Guabiraba	0,75	11.362	2.711	15.149	3.615
Total ZEIS	25,92	583.724	147.157	22.520	5.677
Total Recife	218,75	1.422.905	376.022	6.505	1.719

Fonte: Atlas Desenvolvimento Humano do Recife. 2005. (Baseado no Censo, 2000), Adaptação do autor.

Mesmo considerando que os espaços livres e de uso público presentes na cidade formal (vias mais largas, praças, etc.) contribuem muito para reduzir a densidade deste território, lembramos que estes espaços também são indicadores do conforto ambiental deste território, enquanto nos assentamentos populares todo o conjunto urbano (espaços públicos e privados) está confinado em uma área mais restrita (indicados pelas densidades), onde o solo é quase todo ocupado por lotes e edificações de pequeno porte, com vias mais estreitas e poucos espaços de uso público.

A constatação do adensamento excessivo das ZEIS também pode ser obtida através da observação direta em campo nestes espaços urbanos (ver figura 3.2).

Neste sentido, apesar do território da cidade informal (ZEIS) ser um espaço privilegiado para produção habitacional via autoconstrução, o quadro acima parece demonstrar que

[54] uh = unidade habitacional.

estas áreas também apresentam restrições sérias para abrigar a demanda de expansão habitacional dos segmentos populares, considerando o nível de adensamento já existente, e o padrão das edificações produzidas via autoconstrução (com até dois pavimentos).

Vale relembrar, que na definição de autoconstrução enfocada ao longo deste trabalho (e apresentada no capítulo um) as ações são conduzidas por iniciativas isoladas das famílias, em obras realizadas de forma pulverizada no território da cidade informal, sem vinculação com processos de organização social e político intencional. E uma das maiores restrições dessa forma de autoconstrução aqui analisada resulta justamente dessa forma autônoma e desarticulada que a população produz suas moradias, geralmente sem contar com serviços de planejamento e assistência técnica, nem acesso a financiamentos habitacionais. Diante desses condicionantes, as obras se limitam quase sempre a edificações com até dois pavimentos, definindo um padrão construtivo que parece não ter condições de responder às demandas de expansão habitacional dos segmentos populares, onde as edificações verticalizadas constituem uma alternativa importante em uma cidade adensada como Recife.

Diante dessa observação, as possibilidades apresentadas ao longo deste capítulo, para responder as necessidades habitacionais através da autoconstrução, estão muito condicionadas à qualificação e organização dessa prática de autoconstrução realizada nos assentamentos informais. Entre os componentes necessários para qualificar essa produção informal indicamos principalmente a oferta de crédito adequado (com custos e subsídios vinculados a política habitacional), de assistência técnica, promoção de organização social e articulação com os processos de planejamento urbano em curso nos assentamentos informais. Estes elementos parecem essenciais para que a autoconstrução alcance um padrão de qualidade mais alto, capaz de responder ao complexo contexto existente nos assentamentos informais, e sem ampliar a reprodução do habitat precário já existente nestes territórios.

É importante destacar que boa parte destes elementos de qualificação da autoconstrução, em certa medida, foram alcançados por outra modalidade de autoconstrução que não foi tratada de forma específica neste trabalho. Referimo-nos aos mutirões autogeridos, muito relacionados com o desenvolvimento do conceito de Produção Social da Moradia

e associado com processos de organização sócio-política e com assistência técnica comprometida. Algumas destas experiências relatadas por pesquisadores brasileiros (ARANTES, 2002, LOPES; RIZEK, 2006, entre outros) tem resultado inclusive em níveis de excelência na elaboração de soluções técnico-construtivas e organização do próprio canteiro de obras (ARANTES, 2002, p.220). Esse desenvolvimento aponta principalmente para uma humanização do processo construtivo, já que eles são dirigidos pelos próprios trabalhadores. No entanto, essa modalidade de autoconstrução tem sido conduzida principalmente nos territórios urbanos ainda desocupados, ou em processo de ocupação, enquanto este trabalho tratou principalmente da autoconstrução realizado dentro dos assentamentos já consolidados.

Apesar dos diferentes territórios de atuação, o que podemos trazer como referencia importante desta outra modalidade de autoconstrução (coletiva e socialmente organizada) é a própria organização social e diálogo com o poder público para acessar os sistemas de financiamento adequados para a população de baixa renda, e que são também mediados com apoio da assistência técnica (construtiva e social). Alguns destes componentes também estiveram presentes nos projetos de autoconstrução assistida relatados no segundo capítulo, como o Banco de Materiais de Construção, o PROHABITE da ONG Visão Mundial, ou as ações empreendidas pela ONG Cearah Periferia e Habitat para a Humanidade. Mas estes se diferenciavam do outro modelo de autoconstrução (dos mutirões autogeridos) por estarem direcionados (ou disponíveis) para a produção ou melhorias habitacionais no território da cidade informal, ampliando a oferta de soluções para o complexo contexto urbano brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho tomou como ponto de partida as observações diretas sobre a prática da autoconstrução realizada nos assentamentos populares da cidade do Recife, que trazem consigo uma forte associação às condições precárias de habitabilidade em que vive a população de baixa renda no Brasil (uma visão predominante no senso comum). Mas essa proximidade inicial com o objeto de estudo já indicava que a precariedade da cidade informal não reflete apenas a prática da autoconstrução em si, mas resultam principalmente da deficiência ou omissão estatal no processo de urbanização (oferta de infra-estrutura), ordenamento do espaço público, financiamento habitacional e assistência técnica, que são elementos escassos neste contexto, onde vive grande parte da população de baixa renda.

Essa observação mais direta sobre a autoconstrução nos assentamentos informais também nos conduziu a refletir e investigar sobre a relação dessa forma de produção de moradias com as concepções (teóricas) e abordagens (práticas) da política habitacional, presentes nos diversos níveis da atuação estatal, em especial sobre os sistemas de financiamento e concessão de subsídios habitacionais.

A investigação teórica aqui realizada revelou inicialmente que o próprio conceito de autoconstrução possui um significado diverso entre os autores que tratam do assunto assim como entre os formuladores das políticas públicas. Mas ao longo da investigação registrada no primeiro capítulo, pudemos concluir que a autoconstrução remete principalmente ao protagonismo dos usuários no processo de produção de suas moradias, e significa também uma participação mais reduzida dos agentes econômicos como intermediários entre a produção e o consumo deste bem. Ou seja, trata-se de um processo onde a acumulação de capital imobiliário e da construção civil não é predominante como na produção formal (do mercado imobiliário), que tem sido apoiada e até subsidiado pelo estado brasileiro ao longo das últimas décadas. Mas é interessante observar que a autoconstrução tem despertado grande interesse dos fabricantes e

comerciantes de material de construção, que já perceberam o grande peso que essa forma de produção tem sobre os lucros desse setor no contexto econômico brasileiro[55].

A investigação e discussão teórica, apresentada no primeiro capítulo e em parte do segundo, acerca do significado e interpretação da autoconstrução em relação à política e aos sistemas de financiamento habitacionais apoiados (ou regulados) pelo estado, demonstram também que ao longo das últimas décadas ela quase sempre foi remetida a um papel secundário, apesar de responder pela maior parte da demanda da população de baixa renda, que não conseguia acessar ou se manter nos sistemas formais de produção e financiamento habitacional. Buscamos evidenciar que essa forma de acesso a moradia é inerente a dinâmica de (re) produção do espaço urbano das grandes cidades brasileiras, inclusive no Recife. Mas essa condição não tem garantido o acesso aos fundos habitacionais, subsidiados ou onerosos, que são apoiados pelo estado, o que agrava a sua condição marginal no âmbito das políticas públicas.

Apesar desse tratamento como alternativa secundária, já foram realizadas no Brasil algumas experiências muito relevantes baseadas em autoconstrução assistida, tanto no âmbito governamental, como por organizações do terceiro setor (ONGs). O relato de algumas destas experiências, contida no segundo capítulo, indica que apesar da maior parte delas terem alcançado resultados expressivos sobre a população de baixa renda, elas não conseguiram se firmar como alternativas concretas dentro da política habitacional e dos sistemas de financiamento públicos.

Na análise das experiências institucionais baseadas em autoconstrução, pudemos perceber também uma clara influência das idéias de John Turner (mesmo sem o conhecimento de quem realizava os projetos), associadas com a autonomia dos usuários das moradias, e mais recentemente, das idéias de Muhammad Yunus sobre concessão de crédito e capacidade empreendedora da população de baixa renda.

Por outro lado, diversos autores que tem formulado (ou influenciado) as políticas públicas de habitação e desenvolvimento urbano no Brasil, também desenvolveram críticas muito pertinentes e profundas sobre o significado e impacto da autoconstrução

[55] Os números sobre consumo de material na autoconstrução foram constatados nos sites da ANAMACO, ABRAMAT (entidades de empresários desse), e da revista Construção de Mercado, acessados em 21/09/09.

no processo de produção do espaço urbano, sobretudo no contexto de uma economia capitalista e periférica como a brasileira.

A idéia de fundo que pudemos apreender do conjunto destas críticas, é que o incremento efetivo da produção habitacional de interesse social no Brasil, demandaria um processo de "reforma urbana" muito mais amplo do que a realização de projetos habitacionais baseados em autoconstrução. Esta reforma urbana deve repercutir sobre a lógica atual de acesso a terra urbanizada (dominada pela especulação imobiliária), sobre a distribuição dos investimentos em infra-estrutura e equipamentos urbanos, sobre o controle da ocupação do espaço urbano (destacando a questão sócio-ambiental), e ainda sobre os sistemas de financiamento habitacional, viabilizando subsídios para a população de baixa renda, de forma equilibrada com o orçamento público e com a capacidade financeira deste público.

No entanto, o atual estágio de desenvolvimento urbano de cidades como o Recife, onde os espaços de terra urbanizada são cada vez mais escassos para habitação de interesse social, e onde há um grande número de assentamentos informais, já consolidados e em condições razoáveis de infra-estrutura, nos remete a refletir sobre alternativas para complementar as linhas de ação da política habitacional, destacando, sobretudo, as possibilidades da autoconstrução assistida.

Diante dessa perspectiva, analisamos ao longo do capítulo três, os diversos componentes das necessidades habitacionais da população do Recife, a partir das pesquisas da FJP, adotadas oficialmente pelo governo brasileiro na elaboração da política habitacional. Esta análise, tomada em conjunto com a pesquisa domiciliar em algumas ZEIS consolidadas do Recife, apresentou diversas possibilidades para responder as necessidades habitacionais através de ações baseadas em autoconstrução, pois se tratavam de demandas que dificilmente poderiam se enquadrar em sistemas formais de produção habitacional, mas que compõem lacunas essenciais das demandas habitacionais. Destacamos aqui novamente, as principais necessidades habitacionais da população das ZEIS, que trazem indicações para serem enfrentadas através de ações baseadas em autoconstrução:

- Coabitação voluntária de famílias multiparentais, que desejam permanecer na mesma moradia, ou em moradias integradas a de seus familiares, ou ainda no mesmo lote;
- Moradias sem banheiro ou rústicas, localizadas em lotes consolidados;
- Adensamento excessivo de moradias, cujo lote ou edificação suporte a ampliação ou construção de novos cômodos;

As situações apontadas acima representam grande parte da demanda habitacional do Recife, que por sua vez também se refere a um volume muito expressivo de pessoas que vivem nos territórios das ZEIS do Recife.

A dedução de que a autoconstrução poderia responder adequadamente à essa demanda dos segmentos populares, também foi baseada na percepção de que a população desse contexto não deve ser considerada simplesmente como "demanda não solvável" que estaria disposta a ocupar uma nova unidade habitacional produzida em qualquer local do espaço urbano. Ou seja, partimos do entendimento de que essa população não pretende se mudar para um conjunto habitacional na periferia da Região Metropolitana, mesmo que haja um forte subsídio financeiro disponível para aquisição dessa unidade habitacional. Em princípio, acreditava-se que ela prefere investir na provisão de moradias nos assentamentos já conquistados dentro do território urbano, com localização privilegiada, o que em certa medida foi confirmado pela pesquisa de campo.

Essa pesquisa realizada em algumas ZEIS consolidadas do Recife, e apresentada no capítulo três, também partiu do entendimento de que as demandas habitacionais da população se referem a um público que, em geral, já respondeu de alguma forma as suas necessidades de moradia, e que estas soluções precisam ser consideradas na formulação das políticas habitacionais. De fato, os resultados desta pesquisa confirmaram algumas das nossas hipóteses (implícitas) nesse sentido, indicando especialmente a relativa capacidade financeira e as preferências da população de baixa renda na sua busca autônoma de soluções habitacionais.

No entanto, o conjunto das informações empíricas (de fontes diretas e indiretas) aqui analisadas, também deixa claro que as soluções de moradia para a maioria da população de baixa renda do Recife não pode ser respondida exclusivamente por ações baseadas em autoconstrução assistida. Ou seja, não se trata de tomar a autoconstrução como

“panacéia” para todos os problemas habitacionais dos segmentos populares. Sem dúvida alguns dos maiores problemas de habitabilidade dessa população está relacionado com a demanda por grandes investimentos para provisão de infra-estrutura e oferta de terra urbanizada para sua expansão habitacional.

Nesse sentido, a investigação teórica junto aos autores referenciados na dissertação, aponta de forma quase consensual, que o enfrentamento das necessidades habitacionais da população das grandes cidades brasileiras demanda a realização intensiva de ações complementares a produção de novas habitações, especialmente a urbanização (ou integração) dos assentamentos precários. No entanto, uma das argumentações apresentadas de forma recorrente ao longo deste trabalho é de que as ações de urbanização dos assentamentos precários também não conseguem responder completamente às necessidades habitacionais de grande parte da população que vive nesse contexto, restando lacunas que correspondem exatamente aos componentes das necessidades habitacionais apontados acima. Assim, parece-nos evidente que o modelo tradicional de promoção habitacional baseado principalmente nas empresas de construção civil, não pode responder adequadamente as necessidades de intervenção nas próprias unidades habitacionais dessa população. Justamente nestes casos (explicitados acima) é que a autoconstrução deve ser tomada como alternativa habitacional importante, que merece receber suporte dos instrumentos e recursos disponibilizados pelo estado para a produção habitacional no mercado imobiliário formal.

Por outro lado, também buscamos explicitar ao longo do texto, que a prática da autoconstrução na forma desarticulada e autônoma que tem sido realizada nos assentamentos populares do Recife (e nas grandes cidades brasileiras), não se configura ainda como uma alternativa adequada e sustentável para responder as necessidades dessa população. Para que a autoconstrução possa alcançar o status de solução habitacional adequada, julgamos essencial que ela seja associada com alguns elementos disponíveis para outras modalidades de produção habitacional, direcionando esse processo informal para um caminho de formalização (em certa medida), em sintonia também com o processo de integração de assentamentos precários, que tem sido apontado pela política habitacional brasileira, inclusive pelo PREZEIS do Recife, um espaço pioneiro na construção desse tipo de intervenção habitacional no Brasil.

Entre os elementos necessários para qualificar a prática da autoconstrução nos assentamentos informais, destacamos principalmente a oferta de financiamento habitacional com custos e subsídios adequados, serviços de assistência técnica subsidiados, apoio institucional para organização sócio-política da população e articulação com os processos mais amplos de planejamento e urbanização dos assentamentos populares.

A partir deste suporte, julgamos que a autoconstrução realizada nos assentamentos informais pode se converter em um processo autêntico de "produção social da moradia", ampliando as alternativas habitacionais para responder ao complexo contexto urbano brasileiro, e valorizando o espaço habitacional já conquistado pelos segmentos populares nesse território.

A vinculação entre assistência técnica e financiamento também se constitui em elemento fundamental para inserir a autoconstrução como alternativa mais presente na política habitacional de interesse social. Esta assistência técnica tanto deve direcionar os recursos de forma mais responsável dentro do diversificado e irregular contexto dos assentamentos informais, como também deve ser um instrumento de planejamento para a população se organizar e acessar de forma mais eficiente os sistemas de financiamento apoiados pelo estado, que demandam um processo de planejamento mais qualificado do que acontece geralmente na autoconstrução autônoma.

Finalmente, cabe destacar aqui que a estruturação de serviços assistência técnica para apoiar a realização de autoconstrução na cidade informal representam um grande desafio para os profissionais de planejamento construtivo (arquitetos e engenheiros), pois requerem um tipo de atuação ainda pouco familiar para este campo profissional, onde a população deve ser tratada como cliente e não apenas como "público alvo", já que ela mesma tem sido a empreendedora e protagonista da produção de sua moradia.

BIBLIOGRAFIA

ARANTES, P. Arquitetura Nova: Sergio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefevre, de Artigas aos mutirões. São Paulo: Editora 34, 2002.

AZEVEDO, S. Desafios da Política Habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. (org.). Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: HABITARE / FINEP, 2007.

_____ ; ARAÚJO, M. A Questão do "Déficit Habitacional" nas Favelas*:* Os pressupostos metodológicos e suas implicações políticas. In: ROSA, J. (org.). Política Habitacional e A Integração de Assentamentos Precários: Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Ministérios das Cidades. Brasília, 2008.

BALTRUSIS, N. Os Mistérios, os Truques e os Milagres do Capital e o Crescimento da Informalidade Urbana. In: GITAHY, M; LIRA, J. (org.). Cidades: Impasses e Perspectivas. São Paulo: FAU / Annablume / FUPAM, 2007.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Democratização do acesso ao crédito no Brasil – Principais Desafios atuação do Banco Central. Nota Técnica. Dinor, Fevereiro 2003.

BOLAFFI, G. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema, In: MARICATO, Ermínia. (Org.). *A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo-SP: Editora Alfa-Omega, 1982.

BONDUKI, N. Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade / FAPESP, 1998.

BONDUKI, N. Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

_____; ROLNIK, R. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, Ermínia. (Org.). *A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo-SP: Editora Alfa-Omega, 1982.

BUSSAB, W. ; MORETTIN, P. Métodos Quantitativos: Estatística Básica. 4. ed. São Paulo-SP: Atual Editora, 1987.

CARDOSO, A; RIBEIRO, L. A Municipalização das políticas Habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996). FASE –IPPUR - UFRJ, 2000.

_____. Contextualização / Caracterização. In: ROSA, J. S.(org.). *Política Habitacional e A Integração de Assentamentos Precários*: Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Ministérios das Cidades. Brasília, 2008.(a)

_____. Vazios Urbanos e Função Social da Propriedade. Proposta, Revista Trimestral de debate da Fase. Rio de Janeiro. Ano 32 – n116, p 5-10, abr/jun 2008.(b)

CITIES ALIANCE, Civis. Shelter Finance for the Poor Series. Washington . Issue 4v, April 2003. Disponível em <www.citiesalliance.org> Acesso em 20 de Agosto 2008.

CUNHA, E. et al (org). Assistência Técnica, um Direito de Todos: Construindo uma Política Nacional. Brasília: Ministérios das Cidades, 2007.

DAPHNIS, F.; FERGUNSON, B. Microfinanzas para Vivienda: uma guia para la práctica. San José, Costa Rica: Habitat para La Humanidad Internacional, 2006.

DAVIS, Mike. Planeta Favela. São Paulo: Boitempo, 2006.

DE LA MORA, L. Produção Social do Habitat. Recife. Habitat para a Humanidade. 2007.

FERNANDES, E. Perspectivas para a Renovação das Políticas Públicas de Legalização de Favelas no Brasil. In: ABRAMO, P. (org.) A Cidade da Informalidade: O desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Sette Letras / FAPERJ, 2003.

FERRO, Sergio. Notas sobre o Vício da Virtude. Novos Estudos - CEBRAP (76): p229-234. São Paulo. Nov. 2006. Disponível em < http://www.scielo.br>. Acesso em 18 de janeiro de 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Centro de Estatística e Informações. Déficit Habitacional no Brasil: Municípios Selecionados e Microrregiões Geográficas. 2.ed. – Reimpressão – Brasília, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Centro de Estatística e Informações. Banco de dados do Déficit Habitacional no Brasil: Brasília, 2006.

KONDER, L. O que é Dialética. São Paulo: Brasiliense, 1981.

KOWARICK, L. A Espoliação Urbana. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

LIMA, Rosa M. C. A Cidade Autoconstruída. Tese de Doutorado em Planejamento urbano e regional. IPPUR - UFRJ, 2005. 355 p.

LEITE, S. Participação Popular e Acesso a Moradia: As escolhas possíveis para a população removida por intervenções de melhoria urbana do PREZEIS. Recife: UFPE, 2007.

LOPES, J. O Anão Caolho. Novos Estudos - CEBRAP (76): 219-227. São Paulo. Nov 2006. Disponível em < http://www.scielo.br>. Acesso em 18 de janeiro de 2008.

_____; RIZEK, C. O Mutirão Autogerido como Abordagem Inovadora para os Pobres: uma abordagem crítica. In: CARDOSO, A; ABIKO, A (org.). Procedimentos de gestão habitacional para População de Baixa Renda. Porto Alegre . ANTAC (coleção HABITARE vol. 5), 2006.

MARICATO, E. Autoconstrução, a Arquitetura Possível. In: _____ (Org.). A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982

MARICATO, E. As Idéias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Idéias: Planejamento Urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO. (Org.). A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MARICATO, E. Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARICATO, E. Globalização e Política Urbana na Periferia do Capitalismo. In: RIBEIRO, L. ; JÙNIOR, O. (org). As Metrópoles e A Questão Social Brasileira. Rio de Janeiro: Revan / Fase, 2007.

MIRANDA, L; MORAES, D. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, A. (coord.). Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre,

Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC (Coleção HABITARE), 2007.

MENDES, G. Cesta não Resolve. Construção Mercado. São Paulo. N 55. Fevereiro 2006. Disponível em <http://revista.construcaomercado.com.br/negocios-incorporacao-construcao/55>. Acesso em 21 setembro 2009.

OBSERVATORIO-PE et al. Banco de Dados das ZEIS (BDZEIS). Recife. 2004.

OLIVEIRA, F. Crítica a Razão Dualista. São Paulo. Boitempo Editorial. 2003 (Reedição de texto original publicado em Estudos CEBRAP. São Paulo. Nº 2. 1972)

_____. O Vício Da Virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. Novos Estudos - CEBRAP (74): p. 67-85. Mar 2006. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 18 de janeiro de 2008.

PARENTE, S. O Mercado Financeiro e a População de Baixa Renda. Brasília. CEPAL. LC/BRS/R.136, Março 2003. Disponível em http://www.eclac.org/publicaciones/. Acesso em 12 de maio de 2008.

PASTERNACK, S. O Desafio da Mensuração. Textos técnicos para subsidiar a formulação do programa nacional de integração de assentamentos precários. Ministérios das Cidades, 2003.

PNUD / PCR. Banco de Dados do Atlas Municipal de Desenvolvimento Humano do Recife. Recife. 2005.

PRAHALAD, C. K. A Riqueza na Base da Pirâmide: como erradicar a pobreza com lucro. São Paulo: Bookman, 2005

RIBEIRO, L.; PECHAMN, R. O Que é a Questão da Moradia. São Paulo: Brasiliense, 1983.

RIBEIRO, L. Metrópoles, Reforma Urbana e Desenvolvimento Nacional. In: _____ ; JÙNIOR, O. (org). As Metrópoles e A Questão Social Brasileira. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.

RODRIGUES, E. et al. Produção Social da Moradia: desafios da política de habitação. Proposta, Revista Trimestral de Debate da Fase. Rio de Janeiro. Ano 32 – n116, p21-25, abr/jun 2008.

SMOLKA, M. Regularização do Solo Urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: ABRAMO, P. (org.) *A Cidade da Informalidade*: O desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Sette Letras / FAPERJ, 2003.

_____. Iniciativa Privada e Produção de Habitações de Interesse Social. In: Revista de Desenvolvimento Urbano e Regional. Recife, Ano 2 n.1, p7-13, Jan/jun 1987.

SOUSA, A. O Papel do Crédito Imobiliário na Dinâmica do Mercado Habitacional Brasileiro. I prêmio ABECIP de Monografia em Crédito Imobiliário e Poupança, categoria profissional. Rio de Janeiro. 2006. Disponível em <www.abecip.org.br> Acesso em 22 de outubro de 2008.

SOUZA, M. Habitação: Bem ou Direito? As condições de Acesso à Habitação Popular analisadas a luz da atuação da COHAB-PE na RMR. Dissertação de Mestrado. MDU - UFPE: Recife, 1990. (a)

_____. Assentamentos Populares do Recife: Cadastro e Mapeamento. Recife, Governo de Pernambuco/ SEDUR – DIPLAN, 1990.(b)

_____. Política Habitacional para os Excluídos: O caso da região metropolitana do Recife. In: CARDOSO, A. (coord.). Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo. Porto Alegre: ANTAC (Coleção HABITARE), 2007.

TURNER, J. Vivienda, Todo El Poder Para Los Usuarios: Hacia La economia em La Construcción del Entorno. Madrid: H. Blume, 1977.

VILLAÇA, Flavio, O que todo Cidadão precisa saber sobre Habitação. Global Editora, São Paulo, 1986. Disponível em <http://www.flaviovillaca.arq.br>. Acesso em 7 de dezembro 2007.

WALDEN, B. Microcrédito, macro problemas. The Nation. 15 de Outubro 2006. Disponível em: <http://waldenbello.org/content/view/47/30/>. Acesso em 2 de setembro, 2009.

ANEXO 1

QUESTIONÁRIO DA PESQUISA DE CAMPO

IDENTIFICAÇÃO DO DOMICÍLIO

001 Número do Questionário

002 Número do Grupo (Área)

003 Nome(s) do(a)s entrevistadore(a)s

004 Data da entrevista

005 Hora de início da entrevista

006 Hora em que terminou a entrevista — Tempo duração

Endereço (Escrever informações fornecidas pelo próprio entrevistado)

007 Avenida/ Rua / Travessa

Nº — complemento

008 Bairro

009 Localidade (comunidade)

INFORMAÇÕES SOBRE A FAMÍLIA

Coluna a preencher depois da entrevista.

010 Nome da pessoa entrevistada

011 Idade da pessoa entrevistada **anos**

- A - De 15 a 18 anos
- B - De 18 a 24 anos
- C - De 24 a 60 anos
- D - Mais de 60 anos

011

012 O entrevistado é o responsável pelo domicílio (adulto com maior renda)?

- A - Sim
- B - Não

012

013 Qual a relação do entrevistado com o responsável pelo domicílio?

- A - Não se aplica (o entrevistado é o responsável pela casa)
- B - Cônjuge ou companheiro
- C - Filho(a) ou enteado(a)
- D - Pai, Mãe ou Sogro(a)
- E - Neto(a) ou Bisneto(a)
- F - Irmão, irmã
- G -Outro Parente
- H -Sem parentesco
- I - Pensionista
- J -Empregado(a) doméstico(a)

013

014 Qual o número total de pessoas que vive na casa? **total**

- A - Até 2 pessoas
- B- De 3 a 4 pessoas
- C - De 5 a 7 pessoas
- D- De 8 a 10
- E - De 11 a 15
- F - Mais de 15.

014

015 Nesta casa mora mais de uma família? (Mais de um casal ou responsável por dependentes diferentes)

- A - **Sim**
- **B - Não**

015

016 Quantas pessoas trabalham ou tem renda nesta casa? Total =

- [ ] A - Uma pessoa
- [ ] B - Duas pessoas
- [ ] C - Três Pessoas
- [ ] D - Quatro pessoas ou mais
- [ ] E - Ninguém trabalha ou tem renda.

016 [ ]

017 Qual a Faixa de Renda mensal total da família? Total =

- [ ] A - Menor que ½ salário mínimo
- [ ] B - Até 1 salário mínimo (R$ 465,00)
- [ ] C - Mais de 1 SM e menos de 2 SM (R$930,00)
- [ ] D - Mais de 2 SM e menos de 3 SM (R$1.395,00)
- [ ] E - Mais de 3 SM e menos de 5 SM (R$ 2.325,00)
- [ ] F - Mais de 5 SM

017 [ ]

CONQUISTA DA MORADIA

Coluna para preencher depois da entrevista

018 Desde quando a família vive neste bairro? mês | ano

- [ ] A - Menos de 1 ano
- [ ] B - De 1 ano a menos de 6 anos
- [ ] C - De 6 anos a menos de 13 anos
- [ ] D - 15 anos ou mais.

018 [ ]

019 Desde quando você vive nesta casa? Mês | ano

- [ ] A - menos de 1 ano
- [ ] B - De 1 ano a menos de 6 anos
- [ ] C - De 6 anos a menos de 13 anos
- [ ] D - 15 anos ou mais.

019 [ ]

020 Esta casa é alugada, própria ou cedida (emprestada) ?

- [ ] A - Alugada
- [ ] B - Própria
- [ ] C - Cedida
- [ ] D - Outra situação. Qual?

020 [ ]

021 Se a casa é alugada, qual a faixa do valor mensal do aluguel? Aluguel

- [ ] A - Não se Aplica (não é alugada)
- [ ] B - Até R$100,00
- [ ] C - Mais R$100,00 e até R$232,00
- [ ] D - Mais de R$232,00 e até R$465,00
- [ ] E - Mais de R$465,00

021 [ ]

022 Se a casa é própria. Como foi conquistada?

- [ ] A - Não se Aplica (a casa não é própria)
- [ ] B - Ocuparam o terreno e construíram a casa
- [ ] C - Compraram o terreno e construíram a casa
- [ ] D - Construíram a casa em terreno (ou parcela) cedido
- [ ] E - Compraram uma casa menor e fizeram ampliação
- [ ] F - Comprou a casa já pronta.
- [ ] G - Recebeu do governo
- [ ] H - Outra forma. Qual?

022 [ ]

023 Você poderia estimar o valor que foi investido na aquisição, construção ou reforma desta casa nos últimos 6 anos? (desde 2003)

Estimativa:

- [ ] A - Não investiu nada
- [ ] B - Investiu menos de R$1.500,00
- [ ] C - Investiu de R$1.500 a menos de R$5.000,00
- [ ] D - De R$5.000 a menos de R$15.000,00
- [ ] E - De R$15.000,00 a menos de R$30.000,00
- [ ] F - Mais de R$30.000,00
- [ ] G - Não sabe estimar quanto foi investido.

023 [ ]

024 Em quais itens da casa foi investida a maior parte dos recursos?

- [ ] A - Não se Aplica (não investiu ou não sabe)
- [ ] B - Na Compra do Terreno
- [ ] C - Na Compra da Casa
- [ ] D - Na Construção da casa
- [ ] E - Na Reforma da casa (Ampliação e/ou melhoria)
- [ ] F - Em Outro ítem. Qual ?

024 [ ]

025 Como conseguiram a maior parte dos recursos investidos na casa? (Pode assinalar até 2 alternativas)

- [ ] A - Não se Aplica (não investiu ou não sabe)
- [ ] B- Usou Poupança e economias da própria família.
- [ ] C - Tomou empréstimo de familiares e/ou de amigos.
- [ ] D - Vendeu um imóvel, carro ou outro bem da família.
- [ ] E - Usou o FGTS (sacou valor sem sair do emprego)
- [ ] F - Usou indenizações trabalhistas (incluindo FGTS, multas de rescisão, etc)
- [ ] G - Tomou Empréstimo pessoal em Bancos.
- [ ] H - Conseguiu financiamento na loja de material de construção.
- [ ] I - Conseguiu Financiamento Habitacional da CAIXA ou de outro Banco.
- [ ] J - Apoio do Banco de Material ou outro programa do Governo de PE.
- [ ] K - Apoio de algum programa da Prefeitura do Recife.
- [ ] L - De Outra(s) fonte(s). Qual?

025-1 [ ]
025-2 [ ]

026 Qual foi o principal tipo de mão de obra usada na construção ou reforma da casa?

- [ ] A - Não se Aplica (não realizou obras)
- [ ] B - Família trabalhou com ajuda de amigos ou parentes (sem contratar pedreiros)
- [ ] C - Contrataram pedreiros para trabalhar com ajuda da família, amigos e/ou parentes.
- [ ] D - A maioria do trabalho foi feita por pedreiros contratados.
- [ ] E - Outra(s) forma(s) de mão de obra. Qual?

026 [ ]

027 A Família possui algum documento de posse ou propriedade da **casa** ou do **terreno**? Qual?

- [ ] A - Não se Aplica (a casa é alugada) ou não sabe.
- [ ] B- Não possui nenhum documento do imóvel.
- [ ] C - Possui um recibo ou promessa de compra e venda simples.
- [ ] D - Possui documento de posse ou propriedade entregue pelo governo.
- [ ] E - Possui documento de posse ou propriedade registrado em cartório de imóveis.
- [ ] F - Outro documento. Qual? [ ]

027 [ ]

028 Se possui documentos. Eles já foram utilizados para alguma finalidade?

- [ ] A - Não se Aplica (não tem documentos ou casa é alugada)
- [ ] B- Possui documentos, mas nunca usou.
- [ ] C - Usou os documentos para resolver questões familiares (herança, separação).
- [ ] D - Usou documentos para conseguir financiamento bancário para construção ou ampliação da casa.
- [ ] E - Possui documentos e usou para outra finalidade. Qual? [ ]

028 [ ]

029 Existe cobrança de IPTU para esta casa? (imposto municipal)

- [ ] A - Não existe cobrança de IPTU.
- [ ] B - Sim, a cobrança chega (boleto), mas não é paga regularmente
- [ ] C - Sim, existe cobrança e é paga regularmente.

029 [ ]

030 Qual a faixa de valor de IPTU paga anualmente?

A - Não se aplica (não pagam IPTU)

A - Menos de R$232,00 por ano

B - De R$232 a R$465 por ano

C - Mais de R$465 por ano

D – Não sabe informar

030 [ ]

031 A família pretende se mudar dessa casa nos próximos 2 anos?

- [ ] A - Não pretende se mudar
- [ ] B - Sim, pretende se mudar, mas para o mesmo bairro ou bairro vizinho.
- [ ] C - Sim, pretende se mudar para outro bairro mais distante.

031 [ ]

032 A família pretende ampliar ou reformar a casa nos próximos 2 anos?

- [ ] A - Sim, pretende.
- [ ] B - Não pretende fazer obras
- [ ] C - Gostaria de fazer reformas, mas não tem recursos nem sabe como conseguir.

032 [ ]

033 Se pretende fazer obras na casa, como pretende conseguir recursos? (Pode assinalar até 2 alternativas)

- [ ] A - Não se Aplica (não pretende fazer ou não sabe como obter recursos)
- [ ] B- Planeja fazer poupança e usar economias da própria família.
- [ ] C - Pretende tomar empréstimo de familiares e/ou de amigos.
- [ ] D - Pretende vender outro imóvel, carro ou bem da família.
- [ ] E - Pretende usar o FGTS (sem sair do emprego)
- [ ] F - Planeja usar indenizações trabalhistas quando sair do emprego (FGTS, multas de rescisão, etc).
- [ ] G - Pegar Empréstimo pessoal em um Banco.
- [ ] H - Pretende financiar na loja de material de construção.
- [ ] I - Vai fazer um Financiamento Habitacional na CAIXA ou em outro Banco.
- [ ] J - Pretende procurar apoio de algum programa do Governo.
- [ ] K - De Outra(s) fonte(s). Qual?

033-1 [ ]
033-2 [ ]

CONDIÇÕES DA CASA E INFRA-ESTRUTURA

034 Quantos cômodos tem nesta casa? (contar número de salas, quartos, banheiros e cozinhas, exceto corredores, varandas e garagem) Total =

- [ ] A - Tem até 3 cômodos
- [ ] B - Tem de 4 a 6 cômodos
- [ ] C -Tem de 7 a 10 cômodos
- [ ] D -Tem mais de 10 cômodos

034 [ ]

035 Quantos pavimentos (andares) tem a casa?

- [ ] A - Tem só um pavimento
- [ ] B - Tem 2 pavimentos.
- [ ] C - Tem mais de 2 pavimentos.

035 [ ]

036 De que material são feitas as paredes da casa?

- [ ] A - Improvisadas com madeira, metal, papelão, lona, etc
- [ ] B - Alvenaria de tijolos (ou blocos) sem reboco
- [ ] C - Alvenaria de tijolos (ou blocos) rebocada
- [ ] D - Outro(s) material. Qual?

036 [ ]

037 De que material é feito o teto da casa?

- [ ] A - Improvisado com metal, pedaços de telha, lona etc
- [ ] B - Com telhas de fibrocimento (brasilit) ou telhas metálicas sobre estrutura de madeira ou outro material.
- [ ] C - Com telhas cerâmicas (canal) sobre estrutura de madeira ou outro material.
- [ ] D - Com Laje de concreto (com ou sem telhas em cima).
- [ ] E - Outro(s) material. Qual?

037 [ ]

038 De que material é o piso da casa?

- [ ] A - Terra batida.
- [ ] B - Cimentado
- [ ] C - Cerâmica
- [ ] D - Outro(s) material. Qual?

038 [ ]

039 A casa tem banheiro?

- [ ] A - Não tem banheiro.
- [ ] B - Tem banheiro, mas **sem água encanada**
- [ ] C - Tem 1 banheiro com água encanada
- [ ] D - Tem 2 banheiros ou mais, com água encanada

039 [ ]

040 Como é o abastecimento de água da casa?

- [ ] A – Da COMPESA com encanação interna.
- [ ] B – Da COMPESA com ponto de água fora da casa.
- [ ] D - Poço com encanação interna
- [ ] E - Poço com ponto de água fora da casa.
- [ ] D - Outro. Qual?

040 [ ]

041 A casa tem energia elétrica?

- [ ] A - Não
- [ ] B - Sim, mas com ligação irregular (gato / clandestina)
- [ ] C - Sim, com ligação regular.
- [ ] D – Outra forma de ligação. Qual?

041 [ ]

042 Como é o acesso público até a casa?

- [ ] A - Via de carros pavimentada
- [ ] B - Via de carros não pavimentada
- [ ] C - Via de pedestres pavimentada. (escadarias, vielas calçadas)
- [ ] D - Via de pedestres não pavimentada.
- [ ] E - Outra forma.Qual?

042 [ ]

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo