

## CAPÍTULO II

# A HABITAÇÃO COMO UM BEM OU SERVIÇO URBANO

### Introdução

A questão da provisão de habitação para populações de baixa renda, por meio do mecanismo do mercado privado em países em desenvolvimento, tem estado na pauta dos estudos sobre habitação desde a metade da década de 70 (Grimes, 1976; World Bank, 1975). Durante os anos 80, entretanto, a necessidade de se diminuir a participação do governo na economia como provedor direto ganhou ampla aceitação, quase universal, acompanhada de uma confiança crescente no setor privado (Israel, 1990; World Bank, 1988). Esta política tem sido adotada pela maioria dos países, com diferentes intensidades, independente de ideologia, estrutura política ou níveis de desenvolvimento. Com isto, a expansão da participação do mercado privado, na provisão de habitação nos países em desenvolvimento, tornou-se progressivamente o foco das atenções nessa década.

A política de maior participação do mercado privado, na provisão de habitação em países em desenvolvimento, foi particularmente defendida pelo World Bank e pelos teóricos a ele ligados durante os anos 80. Nessa década, o Banco e esses teóricos desenvolveram uma estratégia denominada de facilitação (enabling), que tinha como princípio básico o apoio do setor público à atividade do mercado privado nesse setor (World Bank, 1988; LaNier et al., 1987; Cohen, 1983; Kimm, 1987; Linn, 1983; Loh, 1987). A estratégia de facilitação também forneceu o embasamento para a "Estratégia Global para Abrigo para o Ano 2000", que foi adotada pela agência Habitat (United Nations Centre for Human Settlements), em 1988. O trabalho mais recente sobre política do setor habitacional do Banco Mundial (World Bank, 1993) mostra que a estratégia de facilitação que tem em vista os mercados privados de habitação é o principal aspecto da política de habitação, para países em desenvolvimento, adotada por

aquele Banco. De forma semelhante, embora a agência Habitat tenha mudado e adotado a idéia de “abrigo adequado para todos e assentamentos humanos sustentáveis” na sua conferência Habitat II, em 1996 em Istambul, a estratégia de facilitação para os mercados privados ainda é a base de suas políticas e recomendações relacionadas com a questão habitacional (Unchs, 1996a e b).

No próximo capítulo será focado o papel do mercado privado na provisão de habitação em países em desenvolvimento, por meio de uma análise dos diversos modos de provisão que incluem o setor privado como ator. Outros modos de provisão serão também analisados, como objetos de comparação. Com vistas a fornecer o embasamento necessário para tal discussão, o presente capítulo apresenta um marco conceitual sobre os modos de provisão de habitação. O capítulo anterior versou sobre a provisão de bens e serviços urbanos em geral, preparando assim o terreno para a discussão específica sobre habitação. Portanto, a primeira seção deste capítulo fará uma breve comparação entre a habitação e os outros bens e serviços urbanos, fazendo assim uma ligação entre o capítulo precedente e o que virá a seguir.

## Comparando a habitação com outros serviços urbanos

Os principais serviços urbanos nos países em desenvolvimento, como saúde, educação, destino final de lixo e esgoto, e fornecimento de água e eletricidade têm sido providos, completa ou parcialmente, de modo direto pelo governo (Batley, 1996; Nickson, 1996; Bennet et al., 1995).

A provisão desses serviços sempre envolveu um grande número de repartições e agências governamentais sob a forma de instituições prestadoras de serviços, tais como hospitais públicos, clínicas, escolas, universidades, e organizações operacionais regionais e locais, voltadas para planejamento, gerenciamento, provisão e manutenção desses serviços (Ibid.). Nessas instituições, inevitavelmente, estão envolvidos muitos recursos financeiros e humanos, e muita burocracia (Ibid.). Adicione-se a isto a necessidade de as organizações nacionais e regionais estarem presentes na formulação das políticas estratégicas e no gerenciamento dos diversos setores de provisão, tais como os ministérios e seus escritórios regionais.

A provisão de habitação, por outro lado, tem sido amplamente dominada pelo setor não-público, ou seja, pelo setor privado formal e informal, pelos construtores de suas próprias casas de forma privada, e pelas cooperativas (Unchs, 1996a, b, e c; Okpala, 1992). É certo que, de modo

geral, nos últimos anos a porcentagem da provisão pública de habitação, nos países em desenvolvimento, tem sido apenas de aproximadamente 10% do total do estoque de habitação (Ibid.). Além disso, diferentemente dos outros serviços, nos quais a provisão pública direta tem realmente significado a provisão física efetiva do serviço pelas organizações públicas, neste caso a produção física efetiva e, não raro, o projeto, a consultoria de projetos de habitação pública e os programas de lote urbanizado têm, de fato, sido feitos por firmas de construção e consultores privados (Batley, 1996; Nickson, 1996; Ofiri, 1994). Conseqüentemente, mesmo que departamentos de serviços públicos tenham existido em muitos países em desenvolvimento, seu foco principal tem sido o planejamento e o gerenciamento dos programas de infra-estrutura pública, e não a construção da habitação. De maneira semelhante, os diversos ministérios e organizações voltados para a habitação têm sido, em larga escala, responsáveis pela formulação de políticas, implementação e gerenciamento estratégico, e não pela produção física efetiva nem pelo trabalho de consultoria. Exceção a isso são algumas economias planejadas de forma centralizada, em países em desenvolvimento tais como a China e o Vietnã, nos quais a construção efetiva de habitação pública foi também executada por entidades públicas (Wu, 1996; Nhuan & Matley, 1990).

As diferenças acima estão estreitamente relacionadas à intensa participação do setor privado na provisão desses serviços. A completa dominação da provisão direta, pelo setor público, dos serviços acima mencionados, e as grandes organizações públicas centralizadas requerem a transferência de algumas ou de todas as suas atividades para os operadores privados. Isso pode ser conseguido por meio de uma variedade de métodos, incluindo contratos de serviços, de gerenciamento, de "lease" ou de concessão, ou até mesmo a perda da posse. (Batley, 1996; Nickson, 1996; Bennet et al., 1995). Esses métodos, correspondentemente, implicam maior controle do setor privado sobre diversos setores da provisão de serviço, que varia da terceirização de algumas tarefas por operadores privados até a venda completa do serviço, incluindo seus bens físicos, isto é, as edificações, o maquinário, etc., e mesmo o pessoal.

No caso da habitação, por outro lado, o setor privado já é dominante. Sendo assim, a questão aqui não é incrementar a atividade do setor privado na área, mas sim aumentar a eficiência de todos os aspectos da provisão privada da habitação (World Bank, 1993; Unchs, 1996a, b, e c). Isto requer a retirada dos governos da provisão pública direta, e o apoio destes às várias formas de provisão privada de habitação (Ibid.). É claro que podem existir casos excepcionais, em países em desenvolvimento, onde o setor público construiu grande quantidade de moradias públicas para aluguel, como aconteceu em Cingapura, Hong Kong e Israel (Unchs, 1996a e c; Mohd et al., 1996; Tan & Sock-Yong, 1991). Em tais casos, a participação do setor privado

pode também envolver a venda de tais unidades para os inquilinos (Mohd et al., 1996; World Bank, 1993; Werczberger & Reshef, 1993). Além disso, a contratação de serviços de manutenção e de gerenciamento pode, também, ser usada para repassar uma parte ou o total desses serviços, neste tipo de habitação, para os operadores privados, enquanto a propriedade permanece em mãos públicas. A seguir discutiremos as várias formas de provisão de habitação em países em desenvolvimento e os debates que cercam a grande atividade do mercado privado nesse campo.

## Conceitualização dos modos de provisão de habitação

Os sistemas ou modos de provisão de habitação podem ser definidos pelo processo através do qual a provisão é alcançada. Uma ferramenta analítica para identificar e examinar tais processos é o conceito de estrutura de provisão. Esse conceito está baseado na identificação de relações sociais e interações entre agentes envolvidos em todos os aspectos da provisão de habitação, isto é, na produção, na troca e no consumo (Ball & Harloe, 1992; Healey & Barret, 1990; Ball, 1983 e 1986).

A mais completa formulação dessa ferramenta conceitual de análise, embora voltada para o mercado imobiliário como um todo, é provavelmente a fornecida por Healey e Barret (1990). A chave para entender os processos envolvidos na incorporação de terras e de imóveis, incluindo a habitação, é a relação entre os interesses, as estratégias e as ações dos agentes envolvidos na incorporação de terras, e a estrutura socioeconômica e política, incluindo os valores relacionados à terra, aos imóveis, aos edifícios e ao ambiente que governam ou estruturam suas decisões. É necessário entender a “relação entre estrutura, em termos do que dirige o processo de desenvolvimento e produz padrões distintos em períodos particulares, e agência, em termos do caminho que os agentes individuais desenvolvem e encaminham suas estratégias” (Ibid.). O primeiro relaciona-se com a estrutura criada pela organização política e econômica do país, com as intervenções do Estado no níveis macro e microeconômicos, e com os valores sociais e econômicos da sociedade relativos ao ambiente construído. O último, por sua vez, relaciona-se com os proprietários de terras, investidores, incorporadores, consultores, funcionários do setor público de planejamento, políticos, grupos comunitários e quaisquer outros agentes envolvidos na urbanização de terras.

A relação entre estrutura e agência não é vista como estática ou

como tendo uma única face. Ao invés disso, essa relação é definida como sendo dialética e dinâmica. Esta é uma relação na qual os agentes não são somente atores passivos atuando no interior da estrutura, sem influenciar sua forma ou extensão, mas são atores envolvidos ativa e continuamente na reformulação da estrutura, através da pressão individual e organizada, e da atividade voltada para seus interesses, que é, ela própria, influenciada e moldada por pressões externas da estrutura sobre os agentes. Sendo assim, em qualquer época a forma da estrutura e sua relação com os agentes é determinada pelo equilíbrio entre a necessidade de o Estado de salvaguardar os interesses estratégicos do modo dominante de produção como um todo, e as necessidades dos agentes individuais envolvidos nesse setor da economia.

Pode-se concluir, dessa forma, que o tipo de agentes e as relações sociais entre eles são parte integrante da forma e das características definidoras da estrutura. Conseqüentemente, embora os agentes possam ser separados da estrutura em alguns níveis da análise, eles podem ser considerados como componentes de uma parte integrante da estrutura em outro nível.

Um exemplo de variação da estrutura e sua influência no comportamento dos agentes pode ser visto no comportamento do investimento das firmas construtoras de habitações britânicas e suecas. A estrutura que regula a atividade de construção habitacional na Grã-Bretanha permite a formação de bancos de terra por firmas privadas, e a integração de ganhos da urbanização de terra na estratégia de lucro dos principais construtores de habitação (Ball, 1983; Duncan, 1986). Conseqüentemente, as firmas britânicas estão principalmente interessadas na maximização de seus ganhos em urbanização de terras, que se baseiam pesadamente na especulação e na manipulação do mercado, ao invés de se apoiarem no aumento da produtividade e eficiência.<sup>1</sup> Isto requer, primeiramente, a compra de terra do proprietário original a preços mais baixos possíveis e, posteriormente, a urbanização dessas terras para habitação de forma bem sucedida, no tempo e no lugar certos. Esses aspectos maximizam o valor da urbanização da terra. Sendo assim, a produção de habitação por firmas privadas está inserida dentro da estratégia especulativa geral da firma, e não na carência habitacional no país (Ball, 1983).

Diferentemente do caso da Grã-Bretanha, a estrutura sueca é

---

1. A especulação de terra acontece quando a terra é retida e vendida para aumentar o aluguel de terra ou rendas de terra não construídas, e é geralmente articulada pelo proprietário original. O ganho da urbanização de terra, por outro lado, é a renda ganha do valor da terra da urbanização como uma parte integrante dos programas de habitação ou de outras formas de construção (Ball, 1983).

caracterizada pelo grande poder de aquisição de terras para habitação e expansão urbana das agências públicas locais, por vastas reservas de terras públicas para esse propósito, e por incentivos financeiros públicos para os construtores, por meio dos “Empréstimos para Habitação Estatal” (SHL) que especificam como, quando e onde a habitação deve ser produzida, assim como qual o seu preço final (Duncan, 1986). O resultado é uma situação na qual a oportunidade de maximização de lucros por meio de ganhos da urbanização de terras e especulativos é muito pequena. Ao invés disso, as agências públicas usaram seus poderes para estimular esquemas de ‘joint ventures’ público-privado em larga escala, visando a provisão de habitação. É certo que, entre 1940 e 1980, mais de 87% das obras concluídas utilizaram o esquema SHL e a grande maioria delas foi construída em terra governamental. É significativo observar que isto vale para todas as construções desde 1974. Conseqüentemente, com o acesso fácil ao ganho de urbanização e lucros especulativos bloqueados, a indústria de construção de habitação na Suécia voltou-se para a obtenção de lucros por meio de maior eficiência, qualidade e produtividade, e redução de custos.

O raciocínio básico do modelo estrutura e agência é também aplicável a países em desenvolvimento. Certamente, muito da literatura a respeito da provisão de habitação para baixa renda, em países em desenvolvimento, tem implícita ou explicitamente adotado parcial ou completamente uma visão estrutura e agência, considerando-se que, na maioria dos casos, as soluções de habitação para grupos de renda baixa têm sido realizadas por meio de setores e práticas informais e não-convencionais. Esses setores e práticas necessitam de invasões de terras públicas e privadas e/ou parcelamentos ilegais de terra, e contravenção das leis de construção convencionais e do parcelamento do solo (Baross & Van der Linden, 1990; Gilbert & Ward, 1985; Drakakis-Smith, 1981). O resultado é que as soluções para habitação de baixa renda, nos países em desenvolvimento, têm geralmente levado a confrontações com o Estado, com os interesses relacionados à terra de propriedade privada e, até mesmo, com outros grupos de interesses financeiros e industriais, que podem estar competindo por parte da terra ocupada por grupos de baixa renda. Além disso, essa habitação é sempre inaceitável do ponto de vista das normas e valores sociais da burguesia dominante (Baross & Van der Linden, 1990; Gilbert & Ward, 1985; Drakakis-Smith, 1981), o que tem, em muitos casos, levado à expulsão e ao reassentamento de favelas e demolições das casas dos moradores de assentamentos de baixa renda (Mittra, 1990). Em outros casos, entretanto, os recursos políticos e a necessidade de estabilidade social desenvolveram uma relação de clientelismo entre esses grupos de assentamento e os partidos políticos do governo ou da oposição, e levaram à regularização por meio de provisão de serviço e/ou legislação (Baross &

Van der Linden, 1990; Gilbert, 1990; Nientied & Van der Linden, 1990).

Existem, entretanto, complicados e intrincados processos acontecendo na provisão de habitação para baixa renda em países em desenvolvimento. Qualquer exame significativo desses processos requer inevitavelmente a análise da organização social, política e econômica dominante, e dos processos de desenvolvimento da sociedade que têm gerado a situação criada, em primeiro lugar, e que define a estrutura legal e de operação para provisão de habitação. Além disso, devem também ser examinados os papéis e as relações sociais de todos os agentes envolvidos em cada um dos assentamentos, entre eles próprios e entre eles e a estrutura externa, manifestada principalmente na forma da máquina estatal e suas regras e leis.

Esses agentes englobam famílias individuais, grupos comunitários e líderes, ONGs, funcionários do governo central e local que lidam com segurança, planejamento, e provisão de serviço e finanças, políticos locais e centrais, financiadores privados e emprestadores de dinheiro e incorporadores privados de terra. Essa visão é clara nos trabalhos de todos os autores mencionados até aqui, assim como de muitos outros, como a maioria dos colaboradores em trabalhos conjuntos como Jones e Ward (1994), Matley (1992), Baross e Van der Linden (1990), para mencionar somente alguns.

Praticamente todas as agências estatais envolvidas com a provisão de habitação em países em desenvolvimento concordam que a maioria dos abrigos e das habitações para os grupos de renda média e baixa é provida pelo setor informal. Entretanto, uma pequena porcentagem da habitação para renda baixa, e praticamente todas as habitações para rendas mais altas são providas através de canais formais do governo e do setor privado. Os programas de habitação do setor público para grupos de baixa renda podem tomar a forma de provisão pública direta das unidades completas, programas de auto-ajuda e urbanização de favelas (Okpara, 1992; Unchs, 1996b). Existem também casos registrados de provisão de habitação para baixa renda comercial e especulativa pelo setor privado formal, em alguns países em desenvolvimento. Finalmente, a provisão de habitação para renda baixa e média é também conseguida por meio do setor cooperativo, que em alguns países opera em associação estreita com o setor público, enquanto em outros é relativamente independente.

Em resumo, a ferramenta analítica escolhida para identificação e exame dos modos de provisão de habitação, em países em desenvolvimento, será baseada no modelo conceitual de estrutura e agência. Não existem regras definitivas para separar os sistemas de provisão de habitação, considerando-se que a definição e o número de estruturas possíveis seriam completamente dependentes do nível de abstração ou generalização adotado na análise (Ball & Harloe, 1992). A esse respeito, o mais importante

critério é identificado como “interação significativa dentro de conjuntos similares de relações sociais” (Ball & Harloe, 1992).

Nesse sentido, dentro da estrutura global, socioeconômica, política e cultural de provisão de habitação, em países em desenvolvimento, uma subdivisão bipolar de estruturas convencional/não-convencional, ou formal/informal, ou modos de provisão de habitação, pode ser identificada, pelos escritores anteriormente mencionados.

Semelhante à tipologia usada por Drakakis-Smith (1981), um modelo conceitual de dois modos principais de provisão de habitação, em países em desenvolvimento, pode ser desenvolvido por meio da subdivisão das duas estruturas mencionadas anteriormente em diversas outras subestruturas ou sub-modos secundários. Sendo assim, o modo convencional ou formal pode ser dividido em subestruturas pública, privada e cooperativa, enquanto a estrutura não-convencional ou informal pode ser dividida em invasões, parcelamentos ilegais e habitação de aluguel para baixa renda. Essa estrutura pode ser ainda mais elaborada por meio da adição de componentes à subestrutura secundária, visando representar quaisquer outras formas de modos de provisão de habitação que podem existir numa determinada cidade e não estão mencionadas aqui. Entretanto, considerando-se os aspectos mais importantes da provisão de habitação identificados nesta revisão, o modelo proposto parece cobrir os principais sistemas.

Neste ponto cabe esclarecimento a respeito das estruturas principais de convencional/formal e não-convencional/informal. Deve-se notar que basicamente os mesmos conceitos convencional/formal e não-convencional/informal são usados, na bibliografia, como legal/regular e ilegal/irregular. Entretanto, seja qual for o nome dado a essas estruturas, este modelo conceitual representa essencialmente uma dicotomia entre dois processos opostos. O primeiro grupo representa a habitação produzida por meio de canais oficiais de instituições reconhecidas, ou seja, os departamentos de planejamento, os bancos, as companhias de urbanização de terra, e neste caso a construção observa práticas formais legais, normas de construção e legislação relativas ao uso do solo e parcelamento de terras (Drakakis-Smith, 1981). Além disso, essa construção usa, principalmente, modos de produção semindustrial e industrial, trabalho assalariado, materiais modernos produzidos industrialmente e é, relativamente, capital intensiva (Drakakis-Smith, 1981). O último grupo, por outro lado, representa as unidades habitacionais geralmente produzidas fora dos canais oficiais, sem licenças oficiais para urbanização, e que não se ajustam à legislação do uso do solo ou de parcelamento da terra (Drakakis-Smith, 1981; Baross & Van der Linden, 1990). Esse grupo usa, principalmente, um modo de produção tradicional, que é relativamente trabalho intensivo, utilizando



um insumo de trabalho de auto-ajuda grande e de materiais brutos e tradicionais (Drakakis-Smith, 1981). Um número considerável de residências não-convencionais, entretanto, também utiliza materiais modernos industrializados, métodos de produção semi-industrial e trabalho assalariado ou construtores contratados em pelo menos algumas partes das suas atividades de construção (Tripple & Wilkinson, 1992; Brumlik, 1992).

## Uma hierarquia das estruturas e elementos de um modo de provisão genérico

A base do raciocínio anterior é tal que uma hierarquia de diferentes modos ou estruturas de provisão de habitação pode ser identificada em qualquer contexto. O lugar e a função de cada modo, nesta hierarquia, dependem do nível de abstração escolhido. Conseqüentemente, as estruturas secundárias descritas acima podem ser subdivididas em lote urbanizado, urbanização de favelas e provisão pública de unidades completas de habitação. De maneira semelhante, a habitação provida através das invasões ou loteamentos informais pode ser ainda subdividida, dependendo da quantidade de trabalho pago empregado na construção, do grau de construção evolutiva, da quantidade de mercantilização ("commodification"), etc. Um exemplo claro disso é a provisão de unidades completas em um lote, contrapondo-se à provisão de lotes vazios, no modo de parcelamento ilegal. Embora a provisão de habitação por meio das duas formas tenha em comum muitos agentes e aspectos, no mesmo contexto, a provisão de unidade completa de habitação necessita do envolvimento de mais agentes e cria formas diferentes de relações sociais entre eles. Isto influencia até mesmo as relações entre os agentes e o Estado, considerando-se que as leis e as normas de construção adicionais incidem mais no edifício e na troca comercial de uma unidade completa, do que nos loteamentos e na venda de um lote vazio. Similarmente, as exigências dos incorporadores e consumidores de um lote vazio e de uma unidade de habitação completa, que inevitavelmente criam pressão para assistência e regularização do governo ou do setor privado, seriam também diferentes, devido às diferenças nos níveis de comprometimento financeiro, nos padrões das habitação e na urbanização da terra. Conseqüentemente, devido às diferenças entre os agentes e entre as relações sociais, a unidade completa e o lote constituiriam duas estruturas ou modos de provisão de habitação distintos, dentro da estrutura geral de parcelamento informal da terra.

Os elementos de um modo ou uma estrutura de provisão de habitação genéricos já foram identificados na seção anterior. São elementos como a) a existência de uma estrutura social, econômica, política e cultural que governa o processo de provisão e consumo de habitação em qualquer período particular, e b) a existência de agentes envolvidos nesses processos e as suas ações que geram a verdadeira provisão e consumo da unidade de habitação. É a interação entre essa estrutura geral e os agentes, e as relações entre eles que determinam a forma final da estrutura. Além disto, já foi também dito que os agentes envolvidos numa estrutura ou modo de produção variam desde as famílias consumidoras e líderes comunitários até os incorporadores privados, as ONGs e as diversas organizações governamentais. A composição precisa de uma estrutura de provisão, entretanto, depende da sua posição dentro da hierarquia das estruturas, em qualquer contexto e em qualquer período.

Mesmo assim, a literatura revisada neste trabalho permite a identificação da organização socioeconômica e política do Estado, e os valores culturais e sociais da sociedade necessários para criar a base inicial de qualquer estrutura de provisão de habitação em áreas urbanas de países em desenvolvimento. Esses, entretanto, devem ser complementados pelos donos da terra, incorporadores, financiadores, construtores, produtores de materiais de construção, consumidores, departamentos e funcionários governamentais de controle, na área do planejamento urbano e normas de construção, como agentes diretamente envolvidos neste processo. Juntos, eles constituem os elementos mais básicos e os agentes de uma estrutura genérica de provisão de habitação, em áreas urbanas de países em desenvolvimento, que são comuns a todos os modos de provisão de habitação a serem revisados nas seções seguintes. Deve-se notar, entretanto, que em alguns casos os papéis de alguns desses agentes podem ser combinados. Por exemplo, na forma mais rudimentar de provisão de habitação, os papéis dos incorporadores, financiadores, construtores, produtores de materiais de construção e consumidores podem ser combinados pelo produtor e consumidor que utiliza métodos de auto-ajuda. Alternativamente, em outros casos algumas funções podem exigir a participação de mais de uma pessoa para serem executadas, mas essas podem ser agrupadas para os fins desta análise. Um exemplo disto é a função do agente construtor que, no caso de companhias construtoras, envolveria uma organização inteira, variando de trabalhadores da construção e engenheiros, arquitetos e gerentes, até contadores e secretárias.

## Conclusão

O capítulo anterior revisou o estado-da-arte sobre a provisão de bens e serviços urbanos em geral. Este iniciou-se estabelecendo uma conexão entre essa visão geral e o setor habitacional em particular, isto é, fazendo uma comparação entre a habitação e os demais serviços urbanos. Posteriormente, construiu um marco conceitual sobre modos de provisão habitacional, que servirá de base para a análise dos diversos modos de produção específicos que existem nos países em desenvolvimento. Essa análise será desenvolvida a seguir.