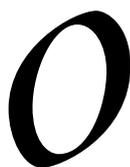


Nelson Baltrusis

Orientadora:

Profa. Dra. Suzana Pasternak



CRESCIMENTO DA
INFORMALIDADE NAS CIDADES
DO PÓS-FORDISMO *e* A
MUDANÇA DO PARADIGMA DAS
POLÍTICAS DE HABITAÇÃO
SOCIAL

050

pós-

RESUMO

Este trabalho discute a informalidade no ambiente urbano do ponto de vista do mercado imobiliário informal em favelas.

Em um primeiro momento realizamos uma reflexão sobre o aumento dos assentamentos habitacionais informais nos países do Terceiro Mundo, passando pela situação das cidades latino-americanas, para finalizar com uma análise da problemática nas cidades brasileiras. Para esta reflexão apoiaremos-nos em documentos da Cities Alliance, e da UN-Habitat, bem como nos trabalhos de Gilbert, Smolka, de Soto, entre outros. O foco principal desta análise se baseia na questão da mudança de paradigma das ações dos governos em relação ao tratamento concedido à problemática habitacional para a população de baixa renda.

De acordo com Durand-Lasserve (2003), Cardoso (2003), Abramo (2003), o tratamento dado pelos governos mudou, porque as agências internacionais de fomento passaram a incentivar um novo enfoque no tratamento do financiamento de políticas para a habitação de baixa renda, visando ao combate à exclusão territorial e ao crescimento da produção de assentamentos informais. No novo modelo as cidades passam a receber financiamentos diretos das agências internacionais (sem a mediação dos governos centrais) para realizarem programas e projetos focalizados de combate à pobreza e à exclusão territorial.

ABSTRACT

This work discusses informality in the urban environment in respect to the informal property market in favelas. We begin with a reflection on the increasing number of informal settlements in third world countries, and subsequently consider the specific case of latin american cities before finally arriving at an analysis of the debate surrounding brazilian cities. This reflection will be based upon the works of Cities Alliance, Gilbert, Smolka, de Soto, and other authors. The principal focus of this analysis is based which evaluates the question of the paradigm shift in government actions related to the housing problem for low income populations.

As described by Durand-Lasserve (2003), Cardoso (2003), and Abramo (2003), the strategies used by governments changed, because international funding agencies began to encourage a shift in the negotiation of policies for low income housing to include the objective of combating territorial exclusion and the growth of the construction of informal settlements. In this new model cities receive funding directly from international financial institutions (without the mediation of central governments) in order to undertake programs and projects focused on combating poverty and territorial exclusion.

INTRODUÇÃO

Durante muito tempo a questão do mercado imobiliário informal foi tratada como um tema secundário nas pesquisas sobre o desenvolvimento urbano e habitacional. O tema perpassava pelas pesquisas e textos que explicavam o crescimento da cidade “clandestina” ou “irregular” como parte de um processo migratório. Os pobres saíam do campo e deslocavam-se para a cidade grande em busca de oportunidades. Esse processo pode ser verificado em vários trabalhos de Kowarick (1979), Pasternak (1989), Maricato (1979), Valladares, entre outros. Se até meados do século 20 a população moradora das cidades não chegava a 30%, nos anos 90 ela ultrapassa a marca de 80%. A consolidação dos assentamentos informais, “clandestinos”, irregulares, realizava-se pela necessidade da reprodução do capital produtivo.

O debate teórico político em torno da dinâmica imobiliária e do padrão de acumulação do setor habitacional começou a ser desenvolvido, no Brasil, no início dos anos 80. Alguns autores como Cândido Malta (1985, 1986) procuram explicar o investimento na especulação imobiliária devido às limitações de nosso capitalismo dependente. Outros autores, como Carlos Lessa e Sulamis Dain (1984), apontam para o caráter político do setor imobiliário na formação de uma “sagrada aliança” entre os interesses do grande capital local e os do Estado. Para Kandir (1983), existe um movimento cíclico alterando momentos de alta e baixa de juros, configurando um **padrão especulativo**. Segundo Kandir, essa dinâmica só é possível em função de um processo de urbanização com baixo grau de regulamentação pública, o qual possibilite mudanças no uso do solo, promovidas pelos agentes econômicos articulados com o poder público. Inspirados nos trabalhos de Topalov, alguns autores: Ribeiro (1993); Ferreira & Câmara (1993), Rovatti (1993), procuram explicar a dinâmica imobiliária a partir da reprodução do capital neste setor. Para Vargas (1979), as dificuldades da produção de moradia residiriam em dois fatores: as relações “arcaicas” da propriedade privada do solo urbano e as características “tecnologicamente atrasadas” da construção civil.

A partir do final dos anos 90 e início de 2000, a pesquisa sobre a reprodução da cidade informal ganha o enfoque do mercado imobiliário informal com os trabalhos de Abramo (2000, 2003), que procura realizar uma teoria econômica sobre as favelas, e Baltrusis (2000), o qual destaca a existência de um novo segmento do mercado imobiliário: o submercado informal que procura atender, preferencialmente, a população de baixa renda, sem acesso ao mercado formal e aos programas estatais de provisão habitacional.

Este trabalho discute a informalidade no ambiente urbano do ponto de vista do mercado imobiliário informal em favelas, com o intuito de dar continuidade à pesquisa de doutoramento realizada na FAUUSP: “O mercado imobiliário informal e o processo de estruturação das cidades” sobre a dinâmica comercialização de imóveis em favelas na região metropolitana de São Paulo.

Em um primeiro momento realizamos uma reflexão sobre o aumento dos assentamentos habitacionais informais nos países do Terceiro Mundo, passando pela situação das cidades latino-americanas, para finalizar com uma análise da problemática nas cidades brasileiras. Para esta reflexão apoiaremos-nos em documentos da agência Cities Alliance e da UN-HABITAT, bem como nos trabalhos de Gilbert, Smolka, de Soto, entre outros. O foco principal desta análise se baseia na leitura realizada por Durand-Lasserve para o Banco Mundial, avaliando a questão da mudança de paradigma das ações dos governos em relação ao tratamento dado à problemática habitacional para a população de baixa renda. No novo modelo as cidades passam a receber financiamentos diretos das agências internacionais – sem a mediação dos governos centrais – para realizarem programas e projetos focalizados de combate à pobreza e à exclusão territorial.

A COMPETITIVIDADE DAS CIDADES E O AUMENTO DA DESIGUALDADE SOCIOTERRITORIAL

A mudança do modelo de cidade baseada nos princípios modernos, apoiada na produção fordista, na qual o Estado central é o ente determinante nos rumos do desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, da reprodução do espaço urbano. Para as práticas de apropriação do espaço urbano na sociedade pós-moderna, em que a cidade é “a senhora do próprio destino”, que faz de tudo para ingressar no circuito do capital da “nova economia urbana”, contribuiu sobremaneira para aprofundar os problemas de exclusão territorial. Para Daniel, *“os processos de transformação das últimas décadas combinam determinações de ordem econômica do tipo acirramento da competição intercapitalista, processos de transformação tecnológicas com decisões de natureza política que tem desdobramentos na economia. (...) particularmente, a decisões políticas das grandes potências internacionais, (...) e que levaram a processos bastante generalizados de abertura produtiva comercial, financeira e desregulamentação do mercado. É evidente que isso teve desdobramentos no que se refere ao papel da cidade. Um desses impactos é a tendência para o aprofundamento do processo de exclusão social”* (DANIEL, 2001, p. 80).

O desequilíbrio socioterritorial que a competitividade entre as cidades, nessa nova lógica da economia urbana, causou ao espaço urbano se reflete no comportamento e na forma de morar das diversas classes. Nas cidades pós-fordistas se agrava a polarização no espaço da cidade. Ao observarmos uma cidade, percebemos que os imigrantes, os trabalhadores pobres e os desempregados convivem precariamente, porém muito próximos dos trabalhadores com alta remuneração e das classes mais abastadas as quais residem em guetos elitizados. Gottdiener destaca que o processo de *“gentrificação nos bairros*

populares que criou novas formas de vida residencial dentro da cidade” não é capaz de reverter a polarização urbana entre as classes sociais.

Para Scott et al, essa nova forma de apropriação do espaço urbano provocou um desequilíbrio que contribuiu para a fragmentação da cidade. Em um extremo verifica-se a existência de *“comunidades maciças de pobres morando em cortiços e favelas e, no outro as comunidades não densificadas e bem equipadas das classes médias e ricas”* (SCOTT et al, 2002, p. 21). Essa situação vem contribuindo para aprofundar o processo de segregação socioterritorial e os conflitos dele decorrente: a fragmentação territorial, o crescimento da violência e do discurso da violência, o crescimento da pobreza urbana, entre outros. Caldeira analisa, em seu livro *Cidade dos muros*, como a desigualdade social é reproduzida em cidades contemporâneas. De acordo com esta autora, *“o novo meio urbano reforça e valoriza desigualdades e é, portanto, um espaço público não-democrático e não-moderno. O fato deste tipo de organização se espalhar pelo mundo inteiro (...) indica que o espaço urbano pode ser a arena na qual a democratização, a equalização social e a expansão dos direitos da cidadania vêm sendo contestados nas sociedades contemporâneas”* (CALDEIRA, 2000, p. 12).

Para atrair novos investimentos e tornarem-se mais competitivas, as cidades oferecem vantagens fiscais às grandes empresas transnacionais e, conseqüentemente, perdem capacidade de arrecadação e de investimento em obras de infra-estrutura básica. Esse procedimento contribui para aumentar o processo de fragmentação urbana, e, por mais paradoxo que pareça, deixa as cidades mais vulneráveis do ponto de vista da competição. Fernandes destaca: *“as políticas públicas têm-se deslocado gradualmente de considerações distributivas e de proteção social e provisão direta de serviços públicos, para enfoques voltados para a promoção econômica competitiva.”* (FERNANDES, 2002, p. 38). Formando um círculo vicioso, o qual, de acordo com Scott et al, se não houver *“um alto grau de responsabilidade as iniquidades sociais locais (na forma de disparidades de renda e bem-estar, acesso diferencial ao poder local, disparidades na provisão de bens e serviços públicos entre áreas diferentes dentro da cidade-região etc.) criadas pela busca da eficiência estarão prontas para conduzir ao conflito social e à instabilidade”* (SCOTT et al, 2002, p. 20).

A crise atravessada pelas cidades dos países em desenvolvimento perpassa pelo modelo pós-fordista da competitividade. Para Gottdiener, *“cada vez mais, as políticas urbanas tradicionais baseadas na dupla iniciativa de proporcionar as condições gerais de produção, de um lado e de redistribuição do valor, favorecendo o aumento dos salários indiretos da classe trabalhadora, de outro, vêm obtendo má reputação. Ao invés disto, os regimes municipais têm passado a promover um **bom ambiente de negócios** e o subsídio do crescimento”* (GOTTDIENER, 1990, p. 72).

As grandes cidades continuam atraindo um grande contingente populacional¹. Os recursos utilizados para gerar um “ambiente competitivo” levam

(1) Apesar de, em algumas grandes cidades centrais, a taxa de crescimento populacional vir diminuindo. Nos bairros e cidades periféricas contíguas às cidades centrais das regiões metropolitanas, as taxas de crescimento populacional têm sido muito grandes, principalmente, no que diz respeito à população de baixa renda.

os administradores urbanos a tratarem os problemas relacionados à desigualdade socioterritorial com “programas alternativos”, no caso das políticas habitacionais com programas de reurbanização e regularização de favelas, loteamentos clandestinos e irregulares e da flexibilização da legislação urbanística para conseguir captar recursos, visando financiar as referidas ações.

Os programas de urbanização e regularização de favelas acontecem de forma regular nas cidades brasileiras, desde a década de 80 do século 20. E apesar dos resultados positivos e das experiências denominadas de “exitosas”, elas ainda não foram capazes de contribuir com a diminuição da produção da irregularidade. Pelo contrário, o que temos visto é o crescimento dos assentamentos informais e irregulares. De acordo com Souza, a consolidação desse processo de produção irregular cria redes de economias informais, as quais se apóiam e dão apoio ao que a imprensa denomina “criminalidade organizada” (SOUZA, 2000). Já Abramo, em seu trabalho, denomina essa rede de “*economia da necessidade*”.

O AUMENTO DA HABITAÇÃO INFORMAL NAS CIDADES DO TERCEIRO MUNDO

Na maior parte dos países pobres ou “em desenvolvimento” os assentamentos precários e irregulares se transformaram em uma das principais formas de abrigar a população de baixa renda, excluída do mercado formal de produção de moradia e das políticas públicas de provisão. No Paquistão, elas são conhecidas como *Katchi Abadis*; em Cuba, *Focos Insalubres*; na Índia, os *Bustees*; no Peru, como *Barriadas*; no México, *Colonias Populares*; e no Brasil, *Favelas*. Seja qual for o nome, o fato é que esses assentamentos informais estão crescendo muito rapidamente. De acordo com o relatório *The Challenge of Slums*, realizado pela agência das Nações Unidas responsável pelos assentamentos humanos, a UN-HABITAT revela que, em 2001, cerca de um bilhão de pessoas viviam em assentamentos irregulares precários – aproximadamente 1/3 da população residente em cidades no mundo. Estima-se que, em 2010, cerca de dois bilhões de pessoas estarão vivendo precariamente em assentamentos irregulares.

O aumento do número de pessoas as quais vivem de forma precária em cidades pode ser explicado, também, pela expulsão da população residente no campo, que vai morar na cidade em busca de oportunidades. Esse fenômeno observado, principalmente, nos continentes a abrigarem os países mais pobres ou “em desenvolvimento”: África, América Latina e Ásia. Nestes países, os imigrantes saem de seus lugares de origem e chegam às grandes cidades, não-preparadas para recebê-los. Scott et al destacam que dentre os desafios urgentes das políticas sociais, em um mundo globalizado, seria o de “*acomodar da melhor forma as populações imigrantes em expansão porque há pouca dúvida de que a imigração*

(...) persistirá no século XXI. Parece óbvio que as populações imigrantes assumem um papel vital no desenvolvimento econômico e regional, tanto como força de trabalho barata, quanto como a de empreendedores inovadores (...). No entanto, sem medidas apropriadas para integração social, para a moradia e para a educação parece ser difícil manter ou ampliar o papel produtivo dos trabalhadores (...) e evitar confrontos políticos com a força de trabalho doméstica” (SCOTT et al, 2001, p. 17).

Apesar de esse fenômeno migratório não ser recente, ele ainda surpreende muitos governos incapazes de lidar com esta situação. Sem estrutura para atender a essa demanda, essas populações vão residir em moradias construídas em assentamentos informais, contribuindo, desse modo, com o aumento da irregularidade urbana. Podemos dizer que o aumento da competitividade entre as cidades – na nova ordem mundial globalizada – desloca o foco dos investimentos. Para ingressarem no circuito das cidades mundiais, muitas cidades dos países não-desenvolvidos deixam de investir em infra-estrutura básica e serviços para a população de baixa renda, e optam por aplicar os recursos em infra-estrutura de ponta, para atrair as empresas sedes do capital transnacional. Essa dinâmica faz com que nas cidades sedes do capitalismo globalizado, nos países do Terceiro Mundo, convivam, lado a lado, os centros dotados de edifícios modernos, os quais Castells (2000) denomina edifícios da “era informacional”, com a deterioração do ambiente urbano expresso pelo aumento do número de favelas e loteamentos irregulares e, conseqüentemente, o aumento da pobreza urbana (ACIOLY, 2003). Esse fenômeno é designado, pela literatura urbana, “cidade dual” ou “fragmentada”, a qual expressa, pelo território, a desigualdade que este modelo reproduz.

No entanto, não podemos, simplesmente, associar o aumento da pobreza, ou melhor, a incapacidade desses países de superar a situação de pobreza ou de vulnerabilidade social da maior parte de sua população com o fenômeno da produção de assentamentos e moradias precárias. Este fenômeno não pode nem deve ser explicado como uma extensão da pobreza. Vários autores destacam que esta relação não se dá automaticamente. De acordo com Smolka, a pobreza, por si só, não é suficiente para explicar o aumento dos assentamentos informais. Para Smolka, *“although the map of illegality corresponds to a great degree with that of poverty, the extent and persistence of informality cannot be explained by poverty alone. Not all occupants of informal settlements are poor, as many empirical studies in Latin America have proved in recent years. The rate of new irregular land occupations is much higher than the rate of increase in the number of new poor families. In Brazil, for example, the total number of favela residents has increased at five times the rate of poor residents, and a similar trend is seen in most large Latin American cities”* (SMOLKA, 2003, p. 4).

A informalidade cresceu à medida que o Estado central foi perdendo sua função reguladora e redistributiva. É certo que nos países do mundo não-

desenvolvido, quase não existiram experiências de estados de bem-estar social. Mas ainda assim, principalmente no pós Segunda Guerra, houve uma série de investimentos em infra-estrutura para implantar políticas desenvolvimentistas as quais proporcionaram a criação de algumas redes de proteção social. No caso das políticas habitacionais, começam a desenhar-se e implantar-se programas de construção em massa de conjuntos habitacionais, sobretudo nos grandes centros.

Os programas de moradia para baixa renda

Ao longo do tempo, a questão das favelas, ou dos assentamentos irregulares, foram tratados de diferentes formas pelos diversos governos e países nos quais o problema se apresentou. As políticas e programas variaram de uma atitude de ignorar o problema, passando por políticas de erradicação dos assentamentos, a políticas de urbanização e regularização. Nos últimos 40 anos, as políticas de provisão habitacional para a baixa renda sofreram mudanças significativas. Em um primeiro momento, as políticas se baseavam na produção de moradias, administrada e financiada pelo Estado. Como essa produção estatal não se demonstrou capaz de diminuir a demanda, os programas habitacionais diminuíram os padrões e cotas da moradia. De acordo com Valladares (citando GILBERT), esses programas cometeram um erro universal, ao *“construir um segundo padrão arquitetônico e de planejamento não condizentes com as necessidades da população pobre. As habitações oferecidas pelos programas governamentais saíram caras, apresentavam pouca flexibilidade de uso e foram mal localizadas no espaço urbano”* (VALLADARES, 1985, p. 37). Os programas de auto-ajuda e auto-emprego da moradia foram adotados como forma de incorporar a mão-de-obra de futuro morador e, assim, diminuir os custos das obras. No entanto, esses programas não conseguiram diminuir o ritmo de produção da cidade informal. Os governos passaram a adotar como políticas programas alternativos de incentivos à produção de moradia, descentralizaram as políticas e os programas, e flexibilizaram as legislações.

De acordo com Valladares (1985), a utilização de programas alternativos de políticas habitacionais não é recente nem uma solução exclusiva de países pobres. Para essa afirmação ela se utiliza do trabalho pioneiro de Harms (1982), a demonstrar como os países capitalistas se utilizam de programas alternativos desde o século 19, geralmente em um cenário de crise econômica ou financeira. Na Alemanha, no período de transição para a economia capitalista, foi adotada uma política habitacional baseada na ajuda mútua dos trabalhadores. Essa política foi adotada como uma resposta a Engels, o qual retratava, em seu livro *The conditions working class in England*, as péssimas condições de moradia dos trabalhadores nas cidades industriais da Inglaterra. Nos anos 30 do século 20, *“a Alemanha nazista colocou em prática uma política habitacional de auto-ajuda, baseada no princípio da economia sem dinheiro, com troca de trabalho entre*

desempregados". Ainda nos anos 30, no período da grande depressão, os Estados Unidos, "num contexto de crise econômica com altas taxas de desemprego e crescente mobilização social, uma agência pública na Pensilvânia criou em 1933 o que seria a primeira experiência norte-americana no gênero: um programa destinado a mandar os mineiros desempregados de volta para o campo onde formariam comunidades auto-suficientes". Na década de 40, a experiência americana, por meio de um programa de autoconstrução em Porto Rico, produziu cerca de 40.000 pequenas unidades habitacionais (HARMS, 1982, citado por VALLADARES, 1985, p. 35).

O discurso econômico "neoliberal" prega a intervenção mínima do Estado. Nesse sentido, a "mão invisível" do mercado urbano resolveria pelo mecanismo de equilíbrio de mercado o problema da falta de oportunidades para a demanda de baixa renda. No entanto, esse equilíbrio não se demonstrou eficiente e contribuiu para o crescimento da informalidade nas cidades e, conseqüentemente, com o aumento dos assentamentos informais e da moradia irregular. Porém, mesmo os economistas de cunho liberal admitem a existência de falhas no jogo competitivo do mercado de terras. Para Dowall, "o mercado opera para alocar terra em base de preço: o usuário potencial capaz de pagar o preço mais alto a ocupará. Colecionando e disseminando informação sobre o mercado de terra (será possível tornar) o mercado mais eficiente", corrigindo, assim, suas imperfeições de forma mais rápida e reduzindo o risco para o investidor. (DOWALL, 1994, p. 24).

De acordo com Acioly (2003), até os anos 70 as principais políticas adotadas para combater os assentamentos informais pelos governos baseavam-se na repressão, erradicação, expulsão e reassentamento. Entre os anos de 1950 e 1960, com as oportunidades criadas pelo pós-guerra, as principais cidades dos países "em desenvolvimento" atraem investimentos de empresas multinacionais. Os pobres vêem a cidade como a terra das oportunidades, do emprego e de melhoria da qualidade de vida. No entanto, quando eles chegam à cidade grande encontram a indiferença oficial e são obrigados a morar em favelas, ou em loteamentos irregulares, formando dois mundos que perpassam em torno do dilema da moradia: "o formal e o informal". Pasternak constata que, no final dos anos 70, já se tinha a percepção de as favelas terem vindo para permanecer. O fator migratório já não era o determinante para a consolidação das favelas, e sim, o crescente empobrecimento da população. Pasternak destaca: "os moradores das favelas não se instalaram logo de início no barraco onde moravam. Foram se deslocando no espaço urbano, numa trajetória de filtração descendente, dentro do processo de valorização da terra urbana e do empobrecimento da classe trabalhadora, das áreas centrais para as periféricas, das casas de alvenaria para os barracos das favelas" (PASTERNAK, 1997, p. 54).

Normalmente, até os anos 80, a tarefa de produção de provisão habitacional e de infra-estrutura urbana era uma tarefa dos governos centrais. Os governos

locais, em parceria com o central, procuravam combater o processo de favelização pela implementação de projetos de construção de moradias e ampliação da infraestrutura urbana. A política e os programas oficiais desse período baseavam-se na aquisição de terras e formação de bancos de terras para empreendimentos de novos bairros, visando atender à demanda de baixa renda. No entanto, essa política de provisão era cara e não se demonstrou capaz de atender à demanda, sempre crescente, de baixa renda. Em alguns países como o Peru, Indonésia, e Brasil, os moradores dos assentamentos irregulares se mobilizaram e começaram a pressionar o poder político em busca de melhorias em seus assentamentos e regularização da posse da terra. No Brasil, de acordo com Pasternak e Baltrusis, as políticas habitacionais, principalmente aquelas em relação às favelas e aos cortiços, *“eram, até 1984, altamente centralizadas a nível federal. Sempre existiram intervenções a nível local, mas até a extinção do BNH (Banco Nacional de Habitação), em novembro de 1986, não tinham a relevância”* (PASTERNAK e BALTRUSIS, 2003, p. 17).

A partir dos anos 80 começam a ocorrer ações integradas, alternativas ao modelo centralizado, sem organizar programas de grande impacto. Nesse período foram criados, por governos locais, os primeiros programas de promoção de regularização da posse da terra e de melhorias nas favelas e assentamentos irregulares. Em geral, esses programas não passavam de respostas localizadas de governos locais às pressões da demanda por melhoria das condições de moradia – alternativas às políticas oficiais centralizadas de provisão de moradia. De acordo com Baltrusis, os programas de políticas habitacionais alternativas, como os que previam a *“urbanização de favelas e os mecanismos de regularização fundiária como a Concessão do Direito Real de Uso – CRDU – uma das principais reivindicações dos movimentos dos favelados começou a ser aplicado no início dos anos 80, principalmente, no Recife, em Belo Horizonte e em Diadema como políticas para o problema das favelas”* (BALTRUSIS, 2004, p. 16).

Nos anos 90, as políticas são coordenadas pelos municípios e enfatizam a gestão urbana descentralizada. Na nova lógica da economia mundial, a cidade é pensada como um todo e tem como principal foco a “produtividade da economia urbana”. Muitas dessas experiências se tornaram emblemáticas e serviram de base para que as entidades internacionais, como o World Bank e a UN-HABITAT, denominassem como “práticas exitosas” em habitação. Essas experiências passaram a fazer parte das recomendações das agências multilaterais de financiamento.

O quadro abaixo, baseado na exposição do professor Cláudio Acioly (2003), no curso sobre mercados imobiliários informais, sintetiza a mudança de tratamento da política de provisão habitacional e a questão dos assentamentos informais, no mundo, e no trabalho de Pasternak (1997) sobre as políticas habitacionais e urbanas no Brasil.

Doutrinas e respostas das políticas habitacionais para o problema da urbanização informal

Período	Doutrina	Política
Anos 70	<p>No mundo, apesar da existência de programas alternativos desde os anos 60, as principais políticas eram repressivas. A doutrina básica era a da erradicação dos núcleos favelados ou irregulares, pela expulsão e o reassentamento em áreas periféricas.</p> <p>No Brasil, também é marcada pela repressão aos assentamentos irregulares; porém, com o crescimento populacional urbano provocado pela industrialização, reflete na expansão das periferias urbanas pela autoconstrução da unidade habitacional em loteamentos irregulares ou clandestinos e o crescimento do número de favelas.</p>	<p>No mundo, as principais políticas se baseavam na aquisição de terras para a formação de um banco de terras, que poderia funcionar com regulador do preço de mercado e possibilitaria a reserva de terras para a construção em massa de conjuntos habitacionais. Como consequência desse modelo, vimos a expansão dos bairros periféricos.</p> <p>No Brasil, desde o Estado Novo de Vargas, nos anos 30, começa a consolidar-se uma política habitacional centralizada com programas de construção de novas unidades, erradicação de favelas e mocambos, e uma lei de controle dos aluguéis.</p> <p>Na década de 60, é criado o Banco Nacional da Habitação, reforçando a ideologia da casa própria.</p>
Anos 80	<p>No mundo, começa a ocorrer a mudança de paradigma – os organismos internacionais começam a opor-se ao financiamento de grandes conjuntos habitacionais. A nova ideologia passa a ser a da legalização da posse e formalização da ocupação, melhoria do local e dos serviços, financiamento de projetos integrados.</p> <p>No Brasil, esse período é marcado pelo processo de redemocratização do país. O principal gestor da política habitacional, o BNH, entra em colapso e acaba sendo extinto. Começam a coexistir, na esfera federal, programas do Sistema Financeiro Habitacional gerenciados pela Caixa Econômica Federal e com programas alternativos.</p> <p>Nesse período se iniciam as ações locais, descentralizadas (estados e municípios). As políticas são pontuais e compensatórias.</p>	<p>No mundo, as políticas e programas habitacionais privilegiam a descentralização e a integração das ações das políticas. Estas, em geral, são localizadas e não se preocupam em organizar programas em escalas globais. Geralmente, são programas curativos. O grande problema é não serem implantados programas preventivos, o que faz com que os problemas relacionados à expansão da irregularidade urbana se alastrem pelos grandes centros.</p> <p>No Brasil, começam a surgir programas alternativos e localizados, gerenciados não mais pelo governo central, mas pelos governos locais. Programas baseados na “nova ideologia” que, além da segurança da posse da terra e programas de melhorias, aliava o fator da participação popular.</p> <p>A crise econômica provocada pelo desemprego em massa, inflação alta e intervenções, nas políticas macroeconômicas desastrosas, causa o empobrecimento e o aumento da desigualdade socioeconômica da população. Uma das consequências dessa crise é a ocupação de terras.</p>
Anos 90	<p>No mundo, são priorizadas as ações locais e os governos municipais ganham força. A gestão urbana e a governabilidade passam a ser o foco das intervenções. Atrás do discurso de políticas para a cidade como um todo, percebe-se a ideologia para aumentar a produtividade e a competitividade urbana. As agências internacionais estabelecem o conceito das <i>best practices</i>.</p> <p>No Brasil, depois de várias crises econômico-financeiras, o Plano Real, como moeda do país, contribui para a estabilização econômica.</p>	<p>No mundo, há uma combinação de programas descentralizados, gerenciados por governos locais de melhoria de infra-estrutura e serviços + reestruturação física e configuração urbana + legalização dos terrenos; integração dos programas.</p> <p>No Brasil, os governos locais ganham um papel importante na promoção de assentamentos urbanos. Em geral, o governo federal ou as agências de fomento internacional financiam os programas de provisão e de melhorias, por parcerias.</p>

Fontes: ACIOLY, Claudio. *Curso de Desarrollo Profesional Mercados Informales: Regularización de la Tenencia de Tierra y Programas de Mejoramiento Urbano en América Latina*, 17 a 21 de novembro de 2003, Recife, PE, Brasil. PASTERNAK, S. Política habitacional no Brasil: Retrospectivas e perspectivas. *Cadernos LAP*, n. 21, 1987.

O paradigma e a mudança de paradigma

As experiências internacionais no tratamento da questão de produção de provisão e do combate à irregularidade refletem não somente as decisões internas de cada país, mas também a forma com que as agências multilaterais de financiamento trataram o tema. De acordo com Cardoso (2003), até meados dos anos 70 a preocupação do Banco Mundial estava voltada ao financiamento prioritário da infra-estrutura para o desenvolvimento, concentrando-se, principalmente, nos setores de energia e transportes. Para Cardoso, o Banco Mundial acreditava que o *“desenvolvimento econômico promoveria efeitos de crescimento econômico, de distribuição de renda e das oportunidades de emprego, gerando respostas ‘naturais’ de enfrentamento a pobreza”*. Já o Banco Interamericano de Desenvolvimento, comprometido com os programas sociais, tinha, até 1975, uma linha de empréstimos para programas de construção de conjuntos habitacionais (CARDOSO, 2003). Em relação às favelas e aos assentamentos irregulares predominava o mito de estas áreas serem o lócus do caos, da desordem, da marginalidade. Para combater estes “efeitos maléficos” era necessário erradicar as favelas e transferir sua população para conjuntos habitacionais produzidos pelo governo. Esses mitos começam a serem desmontados. Perlman, em pesquisa realizada em favelas no Rio de Janeiro, constata que, ao contrário do senso comum, os moradores das favelas são trabalhadores sem oportunidades de adquirir um imóvel regular. Turner (1969) afirma que as áreas de ocupação irregular e espontânea representavam para os pobres urbanos a possibilidade de mobilidade social, e que elas deveriam ser consideradas como uma expressão normal do processo de crescimento urbano nos países do Terceiro Mundo.

De acordo com Valladares, as idéias de Turner são *“apropriadas pelas agências de financiamento ao desenvolvimento urbano. (...) A idéia agora era a de levar os governos a oferecerem terra barata, infra-estrutura básica e segurança de posse aos habitantes das favelas, deixando a habitação por conta dos moradores, aos quais seriam oferecidos uma orientação técnica e pequenos créditos”* (VALLADARES, 1985, p. 38).

Nos anos 80 vários países latino-americanos vivenciam um processo de redemocratização. O discurso da descentralização começa a prevalecer em contraposição ao autoritarismo dos regimes anteriores. Ao mesmo tempo, o endividamento externo dos países periféricos desencadeia um forte processo inflacionário, levando-os a uma crise econômica e financeira. A receita das agências internacionais de financiamento, como o Fundo Monetário Internacional, é de os países endividados adotarem um programa de reajuste econômico. Contudo, os países que seguiram essas diretrizes não se demonstraram capazes de diminuir o processo de empobrecimento e de segregação espacial, pelo contrário, em alguns casos se agravou.

Isso se deu porque as políticas do Estado de bem-estar social, nos países centrais, começaram a perder força, e a nova lógica prega o Estado mínimo e,

deste modo, o mercado seria capaz de encontrar soluções mais racionais e equilibradas para o problema das cidades. Com a ausência do Estado central, as agências internacionais começam a incentivar políticas alternativas capitaneadas por governos locais, voltadas a projetos de combate à pobreza e de combate à exclusão territorial. De acordo com Cardoso, “os principais projetos apoiados são os de tipo site and service e slum upgrading, que eram concebidos como projetos experimentais, pontuais, em pequena escala e de baixo custo, buscando gerar dinâmicas locais que replicassem as experiências. Grande ênfase se dá então à busca de tecnologias e metodologias **alternativas** que reduzissem o custo dos investimentos e permitissem o aproveitamento de materiais e mão de obra local” (CARDOSO, 2003, p. 10).

O consenso em torno desse novo paradigma começa a ser construído em 1976, na Conferência Habitat, realizada no Canadá. De acordo com Cardoso, os especialistas “começam a construir um consenso internacional entre especialistas e policy-makers sobre a necessidade de mudar a política de **erradicação** das favelas por ações de urbanização que preservassem o patrimônio construído e, garantindo a **segurança de posse** e provendo a infra-estrutura, permitisse o investimento dos próprios moradores nas melhorias habitacionais” (CARDOSO, 2003, p. 12).

A mudança de paradigma em relação à política habitacional começa a ser colocada em prática a partir de 1990, quando o novo discurso do Banco Mundial procura atenuar os efeitos sociais das políticas de ajuste, articulando-as a estratégias de alívio à pobreza e à criação de *poverty safety nets*. De acordo com Cardoso, o documento de 1991, intitulado *Urban policy and economic development: An agenda for the 90's*, colocava no centro da agenda o aumento da **produtividade da economia urbana**, “como estratégia básica para enfrentar a questão da pobreza, aliada a ações específicas nesta área, (...) o aumento da produtividade da economia urbana visaria minimizar os impactos negativos do ajuste, criando alternativas locais para o crescimento do emprego e da renda. Uma das conseqüências deste ideário foi o desenvolvimento das estratégias de competição entre cidades, cujos efeitos danosos já foram suficientemente tratados pela literatura. Projetos urbanos programáticos ganham maior espaço nas linhas de financiamento do banco, recuperando a **urbanização de favelas** (slum upgrading), que passa a ser um componente fundamental dos projetos urbanos programáticos e passando a colocar como questão o scaling-up (ou seja, como sair dos projetos pontuais para ações de maior escala, a nível urbano e nacional), atingindo os pobres de forma mais ampla” (CARDOSO, 2003, p. 14).

Na maior partes dos países do Terceiro Mundo os recursos para a construção de novas unidades habitacionais são escassos. Adotar uma política de melhoria dos assentamentos informais pode significar uma economia nos gastos com provisão. Nesse sentido, o que se percebe é: os programas governamentais de auto-ajuda à construção, apesar de explorar a mão-de-obra do trabalhador, o

qual se vê sujeito à dupla jornada de trabalho, foi a solução “possível” para conter o crescimento dessa cidade informal. Porém, como veremos mais adiante, apesar de estes programas existirem há mais de 30 anos, a reprodução da cidade informal não diminuiu, pelo contrário, aumentou.

De acordo com Valladares, os teóricos da direita viam com bons olhos esse tipo de programa, pois acreditavam que “*os pobres eram capazes de resolver os seus próprios problemas*”. A crítica da esquerda se baseava, basicamente, no aspecto da exploração da mão-de-obra do trabalhador, o qual se via obrigado a uma dupla jornada de trabalho e na desobrigação do dever do Estado em prover habitação para a população de baixa renda.

Aspectos positivos e negativos dos programas alternativos

Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
Os programas alternativos são flexíveis, possibilitando que as famílias morem em uma habitação condizente com seus padrões culturais e seus recursos econômicos.	Para os críticos dos programas alternativos, a autoconstrução não expressaria a liberdade de construir, mas uma estratégia de sobrevivência.
Possibilitam o exercício da autogestão na produção da moradia e garante a autonomia na produção de seu espaço habitacional.	Quando o Estado promove a autoconstrução, na verdade, transfere sua responsabilidade (a provisão de habitação) para a população, que não tem alternativa, além de produzir sua própria moradia.
Redução do custo de produção pela eliminação, advinda dos lucros da construção e comercialização e da utilização da mão-de-obra não-remunerada das famílias.	Lentidão e descompasso na construção de moradia.
O exercício do “planejamento participativo” exerce um papel educativo no fortalecimento das relações entre os moradores e seus representantes e órgãos de gestão do poder público.	Valorização da terra e das habitações, colocando em risco – a longo prazo – a segurança da permanência das famílias mais pobres nas áreas onde ocorre a intervenção.

Fonte: VALLADARES, L. P. Políticas alternativas de habitação popular. Um vôo sobre a literatura internacional. *Espaço e Debates*, São Paulo, ano V, n. 15, 1985.

Apesar das críticas, os programas de melhorias e de auto-ajuda se consolidaram. E, no entanto, a questão da informalidade não se resolveu. Há a constatação que não adianta melhorar as condições de moradia, se não houver um programa de titulação da propriedade da terra aos moradores desses assentamentos irregulares, já que o problema central destes é os moradores de favelas ou assentamentos similares raramente possuem os direitos de propriedade formal para permanecer nas terras as quais ocupam. Sem a posse segura da terra, as famílias de baixa renda dificilmente conseguirão recursos para investir na melhoria de suas moradias.

É preciso ter claro que nem todos os programas de urbanização em favelas e loteamentos irregulares conseguem reverter a situação de exclusão territorial. Bueno, em pesquisa realizada pelo Laboratório de Assentamentos Humanos da FAUUSP sobre os parâmetros de urbanização de favelas, destaca a quase impossibilidade de utilizar-se parâmetros para se urbanizar e regularizar favelas no Brasil. A diversidade de situações e de soluções técnicas construtivas e de

gestão entre os atores envolvidos é enorme, o que dificulta a padronização da intervenção. Cada urbanização ou intervenção em um assentamento irregular ou em uma favela é um caso único.

Da mesma forma que as chamadas “boas práticas” ou as “experiências exitosas” de programas habitacionais, em geral, não são passíveis de serem replicadas. Em muitos casos, os custos desses programas são altíssimos e as soluções muito específicas. De fato, eles não são programas de combate à informalidade, mas apenas uma “marca de governo” que as cidades precisam demonstrar para ingressar nessa lógica da competitividade.

De acordo com Gilbert (2003), em relatório sobre a política habitacional em países latino-americanos, realizado para o Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), aponta que, na maioria dos casos, não há necessidade de programas sofisticados para atender à demanda por moradia, mas que os próprios governos criam expectativas com programas os quais necessitam de uma quantidade de recursos para financiamentos, tornando impossível atender a toda a procura.

Durand-Laserve e Clere (1996) destacam que os programas de melhorias em favelas e áreas degradadas nem sempre conseguem reverter, positivamente, a situação de exclusão territorial. Esses autores destacam que o processo de urbanização tem provocado três tipos de situação:

- A situação se deteriora – os custos das melhorias fazem com que as famílias tenham mais gastos familiares; o assentamento melhorado e regularizado atrai uma nova demanda e expulsa os moradores antigos. Nesses casos se verifica a total ausência do Estado após a intervenção.
- A situação se estabiliza – as melhorias e a posse da terra fazem com que as famílias se capitalizem, porém não o suficiente para superar a situação de exclusão territorial.
- A situação melhora – os moradores se apropriam das melhorias e o assentamento se consolida como um bairro formal.

De acordo com Acioly, a experiência internacional demonstra que a mudança da política habitacional produziu uma nova lógica do desenvolvimento urbano. Influenciado pelos trabalhos de Turner, *Freedon to built e Housing by people*, em várias partes do mundo, os assentamentos informais passaram a ser vistos, não mais como um problema, mas como uma parte da solução.

Turner critica as soluções habitacionais tipicamente “tradicionais”, como a construção de grandes conjuntos em áreas periféricas, e valoriza soluções “espontâneas” de autoprodução da moradia popular. De acordo com Fichter, Turner e Grenell, *“cuando los moradores controlan las decisiones capitales y son libres de hacer sus contribuciones al diseño, la construcción y la administración de una vivienda, tanto este proceso como el medio ambiente creado estimulan el bienestar individual y social. Cuando las personas no tienen control ni responsabilidad en las decisiones clave del proceso habitacional, por otra parte,*

los medios habitacionales pueden por el contrario convertirse en una barrera para la realización personal y en una carga para la economía” (FICHTER, TURNER e GRENNELL, p. 237, 1976).

Nesse sentido, as políticas e os programas seriam traduzidos em melhorias das condições de moradia, urbanizando os bairros periféricos e as favelas, integrando-as à estrutura urbana. Todavia, na maioria dos países não-desenvolvidos esses programas ainda são alternativos e complementares dos programas de provisão incapazes de atender à demanda.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMO, Pedro. *Mercado e ordem urbana. Do caos à teoria da localização residencial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

_____. Teoria econômica da favela. Quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal. In: *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Sette Letras, FAPERJ, 2003.

ACIOLY, C. Anotações de aula. Curso de desarrollo profesional sobre mercados informales: Regularización de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano em América Latina, promovido pelo Lincoln Institute of Land Policy, Recife-PE, de 17 a 21 de novembro de 2003.

BAHL, Roy W.; JOHANNES, F. Linn. *Urban public finance in developing countries*. Washington DC: Published for the World Bank by Oxford University Press, 1992.

BALTRUSIS, N. *A dinâmica do mercado imobiliário informal nas favelas de Paraisópolis e Nova Conquista*. 2000. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Pontifícia Universidade de Campinas, São Paulo, 2000.

_____. *As áreas especiais de interesse Social – AEIS em Diadema. Viabilizando o acesso à terra urbana*. Relatório final da pesquisa Rede nacional de avaliação disseminação de experiências alternativas em habitação popular. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles (IPPUR/UFRJ-FASE), 2004.

CALDEIRA, T. P. R. *Cidade dos muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34; Edusp, 2000.

CARDOSO, A. L. *Política nacional de urbanização e regularização de assentamentos precários*. Brasília-DF: Ministério das Cidades, 2003.

COCKBURN, J. C. Formalization de la propiedad, cultura registral y credito in Peru. In: ABRAMO. P. (Org.). *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Sette Letras, FAPERJ, 2003.

DANIEL, C. A. Desenvolvimento econômico local: Aliança e competição entre as cidades. *Espaço e Debates*, São Paulo: NERU, n. 41, 2001.

DE SOTO, Hernando. *The other path. The economic answer to terrorism*. Nova York: Basic Books, 1989.

_____. *O mistério do capital. Por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

DURAND-LASSERVE, A.; ROYSTON, L. (Ed.) *Houilding their ground. Secure land tenure for the urban poor in developing countries*. Londres: EARTHSCAN Publications Ltd., 2002.

FERNANDES, A. C. Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: Lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo. *Espaço e Debates*, São Paulo, n. 41, 2001.

FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Coord.) *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FICHTER, R. et al. *Significado de la autonomia*. In: TURNER, J. F. C.; FICHTER, R. (Coord). *Libertad para construir*. México: Siglo Veinteuno Editores AS, 1976.

GILBERT, A. *La vivienda en America Latina*, documento de trabalho do INDES. Santiago: INDES, 2003.

GOTTDIENER, M. Teoria da crise e reestruturação sócio-espacial: O caso dos Estados Unidos. In: PRETECEILLE, E.; VALLADARES, L. P. *Reestruturação urbana: Tendência e desafios*. Rio de Janeiro: Nobel/IUPERJ, 1990.

HARMS, H. Historical perspectives on the practices and purpose of self-help housing. In: WARD, P. *Self-help housing: A critique*. Londres: Mansell Publishing Limited, 1982.

KANDIR, A. *A instabilidade do mercado habitacional*. 1983. Dissertação (Mestrado) – IFCH, Universidade de Campinas, Campinas-SP, 1983.

KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. *Discursos sobre vulnerabilidade socioeconômica: Estados Unidos, França e Brasil*. Trabalho apresentado no Encontro Nacional da ANPOCS, out. 2001, Caxambu-MG, 2001.

LABHAB/FAUUSP. *Relatório final da pesquisa Parâmetros para urbanização de favelas*. São Paulo: Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos do Departamento de Projetos da FAUUSP, 1999.

LESSA, C.; DAIN, S. Capitalismo associado: Algumas referências sobre o tema Estado e desenvolvimento. In: *Desenvolvimento Capitalista no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

LOJKINE, J. *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MALTA, C. Bases para a análise de políticas urbanas – Os interesses em jogo. *Análise e Conjuntura*, São Paulo, n. 2, 1986.

MARICATO, E. M. *A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

_____. Autoconstrução a arquitetura possível. In: *A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

MAYO, S.; MALPEZZI, S; GROSS, D. J. *Shelter strategies or the urban poor in developing countries*. Washington-DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 1986.

PASTERNAK, S.; BALTRUSIS, N. Um olhar sobre a habitação em São Paulo. *Cadernos Metrópole*, São Paulo: PRONEX/CNPq, EDUC, n. 9, 2003.

PASTERNAK, S. O quadro atual da habitação no Brasil: O déficit de moradias como instrumento para avaliação da política habitacional. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, n. 203, 1992.

_____. Política habitacional no Brasil; retrospectiva e perspectivas. *Cadernos de Pesquisa LAP*, São Paulo: FAUUSP, n. 21, 1997.

_____. *O Brasil e suas favelas*. In: ABRAMO, P. (Org.) *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ, Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

PRETECEILLE, E.; VALLADARES, L. Favela, favelas: Unidade ou diversidade da favela carioca. In: QUEIROZ RIBEIRO, L. C. (Org.) *O futuro das metrópoles: Desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2000.

RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Org.) A produção da moradia nas grandes cidades: Dinâmica e impasses. In: *A crise da moradia nas grandes cidades. Da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: UFRJ-Editora, 1998.

ROLNIK, R.; BONDUKI, N. Periferia da grande São Paulo. Reprodução do espaço com expediente da força de trabalho. In: MARICATO, E. M. (Org.) *A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei. Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

SCOTT, A. J. et al. Cidades-regiões globais. *Espaço e Debates*, São Paulo, n. 41, 2001.

SMOLKA, M. O. A regularização da ocupação do solo urbano: A solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: Fernandes, E.; ALFONSIN, B. (Coord.) *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

_____. Informality, urban poverty and land market prices. *Land Lines*. Cambridge-MA: Lincoln Institute of Land Policy. v. 15, ano 1, jan. 2003.

SOUZA, M. L. *O desafio metropolitano. Um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

TOPALOV, C. Os saberes sobre a cidade: Tempos de crise? *Espaço e Debates*, São Paulo: Neru, n. 24, 1991.

TURNER, J. F. C. *Vivienda, todo el poder para los usuarios. Hacia la economía en la construcción del entorno*. Madri: H. Blume Ed., 1977 .

TURNER, J. F. C.; FICHTER, R. (Coord.) *Liberdade para construir*. México: Siglo Veinteuno Editores, 1976.

VALLADARES, L. P. *Passa-se uma casa: Análise da política de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

_____. Políticas alternativas de habitação popular, *Espaço e Debates*, São Paulo: Neru, n. 16, 1985.

VARGAS, N. *Organização do trabalho e capital: Estudo da construção habitacional*. 1979. Dissertação (Mestrado) – Coordenação de Programas de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1979.

PALAVRAS-CHAVE (KEY WORDS)

Mercado imobiliário informal, exclusão territorial, favelas.

Informal real estate market, territorial exclusion, shantytowns.

Nelson Baltrusis

Sociólogo, mestre em urbanismo pela PUCCAMP e doutorando em Estruturas Ambientais Urbanas/Hábitat FAUUSP.