

FRJ/IEI

0145

44616-5

Universidade Federal do Rio de Janeiro

INSTITUTO DE  
ECONOMIA  
INDUSTRIAL

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 145

HABITAÇÃO POPULAR E  
NEGOCIAÇÃO POLÍTICA

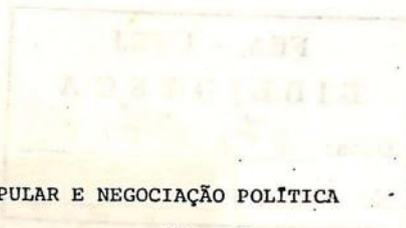
Paulo Magalhães  
Caio Márcio L.P.da Silveira  
Maria Alice E.Magalhães  
Jorge Fiori

Dezembro/1987

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



43 - 016402



HABITAÇÃO POPULAR E NEGOCIAÇÃO POLÍTICA  
(Contribuição para uma análise da promoção governamental da autoconstrução)

Paulo Magalhães  
Caio Márcio L.P.da Silveira  
Maria Alice E.Magalhães (\*)  
Jorge Fiori

Dezembro/1987

(\*) Pesquisadores do IEI/UFRJ.



Este trabalho foi impresso  
com a colaboração da ANPEC  
e o apoio financeiro do PNPE



**FEA - UFRJ**  
**BIBLIOTECA**  
Data: 07.07.88  
N.º Registro: 044618-5  
MS 98976

S  
UFRJ/IEI  
TD 145

FICHA CATALOGRÁFICA

Magalhães, Paulo  
Habitação popular e negociação política /  
Paulo Magalhães et al. - Rio de Janeiro: UFRJ/  
IEI, 1987.  
47p. 21 cm. (IEI/UFRJ. Texto para Discussão,  
145)  
Bibliografia p.43  
1. Habitações Populares - Brasil. 2. Urbani-  
zação - Brasil. 3. Política Habitacional - Bra-  
sil. I. Título. II. Série.

HABITAÇÃO POPULAR E NEGOCIAÇÃO POLÍTICA

(Contribuição para uma análise da promoção governamental da  
autoconstrução)

INTRODUÇÃO

A NOÇÃO DE NEGOCIAÇÃO POLÍTICA

A PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS NA CONSTRUÇÃO

ASPECTOS RELATIVOS ÀS OPERAÇÕES FINANCEIRAS

MARCO INSTITUCIONAL E DINÂMICA POLÍTICA: CONSIDERAÇÕES GERAIS

## INTRODUÇÃO

1. A implantação de programas não convencionais ou alternativos de habitação popular (urbanização de favelas, lotes urbanizados, autoconstrução), por diversos governos nacionais, com apoio de agências internacionais de desenvolvimento, têm suscitado um amplo debate tanto no meio acadêmico quanto entre os policy-makers. O ponto focal do debate gira em torno da questão da participação do usuário na implementação do projeto.

O projeto de pesquisa "A Promoção Pública da Habitação: Os Programas Alternativos"<sup>(1)</sup> vem procurando analisar a implantação destes programas no Brasil, com especial ênfase na avaliação do Programa Nacional de Autoconstrução/Projeto João de Barro.

Este artigo pretende analisar, de maneira pontual, algumas questões polêmicas referentes ao tema, a partir de informações empíricas e sugestões analíticas que vem sendo produzidas na pesquisa em curso.

2. O surgimento da controvérsia em torno dos programas não convencionais está associado à obra de John Turner<sup>(2)</sup>. Foi a partir de sua obra que se instaurou um amplo debate sobre estes programas, em função, dentre outros aspectos, do fato de que núcleos do seu pensamento foram apropriados e reelaborados por agências internacionais de desenvolvimento, levando a implementação de políticas habitacionais alternativas em diversos países.

O escopo deste artigo, e seu objetivo primordial, não permitem uma análise mais densa do debate teórico produzido a partir da obra de Turner. Entretanto, é possível historiar os

marcos decisivos deste debate<sup>(3)</sup>.

Turner procurou mostrar a ineficácia dos programas de habitação popular baseados numa organização centralizada, que por isto exclui o usuário do processo de decisão. Este tipo de organização seria, em última instância, responsável pela oferta de moradias caras, que apresentam pouca flexibilidade de uso e costumam estar mal localizadas no espaço urbano. Em sua análise, contrapõe a estes programas as formas "espontâneas" de produção de moradias, desenvolvidas pela população autoconstrutora no seu empenho para resolver os problemas de habitação. Assim, um elemento central de seu trabalho refere-se à participação e autonomia dos usuários na construção de suas moradias. Enfatiza, portanto, o controle do processo pela população usuária e as vantagens decorrentes deste procedimento: habitações mais baratas que atendem melhor as necessidades de seus moradores.

Turner destacou, ainda, que as áreas de ocupação irregular podem ser consideradas como expressão típica do processo de crescimento urbano e demonstrou que, com o passar do tempo, melhorias substanciais são efetuadas tanto nas moradias autoconstruídas como no espaço e nos serviços coletivos da localidade. Esta evolução teria lugar conforme as necessidades de cada família, tendo em vista sua capacidade de poupança e seu tempo livre após a jornada normal de trabalho. Desse modo, as ocupações irregulares seriam mais uma solução que um problema. O autor se contrapõe, assim, às políticas habitacionais fundadas na idéia de remoção das populações das moradias irregulares e construção de conjuntos habitacionais mais caros e padronizados. Aponta, ao mesmo tempo, para o fato de que a autoconstrução poderia fornecer uma solução para os enormes déficits habitacionais dos países do Terceiro Mundo, com um custo extremamente reduzido. Propõe, finalmente,

a partir destas observações, que a intervenção do Estado deve se limitar a garantir aos usuários o acesso ao instrumental e aos recursos básicos necessários a esse trabalho, entendidos estes como terreno, assistência técnica e infra-estrutura básica.

O mais contundente crítico da obra de Turner foi R. Burgess<sup>(4)</sup>. Este autor procurou mostrar que Turner teria uma concepção sistêmica que não leva em conta o conflito enquanto fator explicativo, privilegiando uma perspectiva de relações harmônicas entre os homens. Assim, segundo Burgess, Turner não considerou o fato de que a questão da habitação está inserida dentro de um conjunto mais complexo de relações sociais que transcende a relação entre o indivíduo e o objeto<sup>(5)</sup>.

Por outro lado, Harms<sup>(6)</sup>, numa outra vertente, procura mostrar a existência de uma associação bastante estreita entre um contexto de crise econômica e política e a emergência de políticas que pressupõem a participação do usuário na produção de elementos básicos para sua subsistência. Segundo este autor, estes programas, antes da obra de Turner, já haviam sido implementados na Alemanha no início de sua industrialização, nos Estados Unidos na década de 30 e em Porto Rico no final dos anos 40.

3. Passando ao largo da controvérsia teórica que na época cercava as teses de Turner, algumas agências internacionais, em especial o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, incorporaram e reelaboraram as idéias do autor, passando a incentivar políticas de habitação popular voltadas para a consolidação de áreas de ocupação irregular como também para preparação de áreas para futuras ocupações. Nesse sentido, retiraram o apoio que vinham dando aos governos dos países em desenvolvimento na implantação de programas convencionais, com

prometendo-se, a partir de então, com programas de autoconstrução, de urbanização de áreas irregulares e provisão de lotes urbanizados.

Estas agências internacionais sugeriam e financiavam uma política, para diversos governos nacionais, que oferecesse terra barata, infra-estrutura e segurança de posse para as populações das favelas e loteamentos irregulares. Segundo Valla dares (1986:39): "... começando em 1972 pelo Senegal em 1974 o Banco Mundial já estendera seus financiamentos de programas alternativos a Calcutá, Manilla e Dar es Sallam, chegando em 1981 a um total de 50 empréstimos relativos a 35 diferentes países, que somavam US\$ 3,5 bilhões".

4. No Brasil, a implantação de programas não convencionais teve início a partir da metade da década de 70. Desde 1964, quando da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), que passou a ser responsável por sua implementação, a política de habitação popular esteve voltada para a construção de conjuntos.

Sem entrar nos meandros do debate que este tipo de ação governamental suscitou na literatura nacional, vale salientar a crítica segundo a qual em seu primeiro momento, no contexto econômico social e político em que foram implantados, os conjuntos habitacionais serviram para viabilizar uma política de remoção de favelas, que favorecia os grupos ligados à atividade imobiliária<sup>(7)</sup>. Posteriormente, a política de habitação popular tendeu progressivamente a excluir o acesso dos segmentos de mais baixa renda (para os quais estaria dirigida), por conta dos custos de produção destes conjuntos, que estariam fixados bem além da capacidade de pagamento das populações mais carentes.

Para atender ao mercado de baixa renda, cada vez menos contemplado pelos conjuntos habitacionais, o BNH lançou os chamados programas não convencionais. Em 1975, foi criado o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados - PROFILURB.

Este programa teve como objetivo ampliar a faixa de atendimento do Plano Nacional de Habitação, especialmente no que se refere às populações de inserção débil no mercado formal de trabalho. Pretendeu-se fornecer condições de saneamento e infraestrutura básica, reservando ao mutuário a responsabilidade de construir sua habitação de acordo com suas disponibilidades financeiras e prioridades individuais. Foram também realizadas experiências de financiamento de materiais de construção acoplado ao PROFILURB, através do Programa de Financiamento para Construção, Ampliação e Melhoria - FICAM. Apesar de sua importância e da inegável contribuição de diversos projetos inovadores, os financiamentos de lotes urbanizados representaram, no período, apenas 10% das unidades residenciais edificadas através dos programas convencionais de habitação popular.

Sob o ponto de vista quantitativo, os programas não convencionais só lograram êxito a partir de 1979, com a implantação do Programa de Erradicação de Subhabitação - PROMORAR através do qual foram concedidos financiamentos que beneficiavam aproximadamente 460.000 famílias. Este programa foi concebido para atuar na urbanização e melhoramentos de favelas e implicou, concretamente, a legalização da posse da terra e a introdução de infra-estrutura e equipamentos comunitários. Desse modo, com o PROMORAR inaugurou-se o primeiro programa de âmbito nacional para consolidação de ocupações irregulares.

Em 1984 foi criado o Programa Nacional de Autoconstrução - PNA/Projeto João de Barro. A implantação deste programa foi justificada como decorrência da "necessidade de reduzir os custos de produção de habitação para a população de baixa renda, de ampliar a utilização e capacitação da mão-de-obra

não qualificada existente, bem como de incentivar a participação das comunidades carentes na equação dos seus próprios problemas".

Desse modo, o PNA foi o primeiro dos programas não convencionais a se centrar explicitamente na idéia de participação do usuário. A idéia de participação já se fazia fortemente presente nos debates que antecederam a criação do programa, nos quais foram ainda discutidos vários temas a ela vinculados, tais como: a justificação mais geral da promoção pública da autoconstrução e sua comparação com as práticas populares tradicionais; a discussão a respeito dos "custos sociais" desses programas; a tematização da questão da "autonomia" das populações na condução dos projetos; e a idéia de "descentralização ou municipalização". A partir deste debate, desenvolvido no interior das agências governamentais responsáveis, foram propostos os pontos básicos que deveriam nortear as Diretrizes Gerais do Programa. É interessante notar que tanto os temas abordados como a própria orientação dada aos debates revelam a incorporação de questões presentes na literatura nacional e a intenção de superar alguns pontos críticos apontados por estes trabalhos<sup>(8)</sup>. Isto sugere uma preocupação em tentar antecipar possíveis questionamentos que seriam levantados ao PNA. É importante se ter presente que alguns temas vinculados aos programas não convencionais, principalmente a questão da participação dos usuários, da mesma forma como ocorre no debate teórico internacional, vem sendo objeto de controvérsia na literatura nacional<sup>(9)</sup>.

#### A NOÇÃO DE NEGOCIAÇÃO POLÍTICA

1. Independente das posições teóricas anteriormente historiadas, a literatura converge na problematização do caráter da intervenção do Estado na implementação dos programas não convencionais. Valladares (1986:40), refletindo tendência dominante no meio acadêmico, aponta para o fato de que "constituindo-se numa verdadeira estratégia das classes dominantes, os programas habitacionais alternativos foram implementados porque serviriam como instrumentos para ajudar a contornar a crise e conter movimentos sociais reais ou potenciais que emergiam em áreas do tipo favelas. A ênfase na privatização do problema interessava na medida em que se desviava assim a atenção e a ação das famílias pobres de qualquer tipo de ação coletiva de maior alcance."

portanto, a literatura tende a convergir para o entendimento de que estes programas, ao proporem um "arranjo" entre o Estado e as classes populares, estariam, em verdade, realizando uma política de cooptação dos pobres urbanos (c.f. Pradilla, 1976) e, especialmente, daqueles que morassem em localidades com potencialidades políticas latentes.

A politização da questão urbana significa que as relações sociais envolvendo um recurso que se apresenta relativamente escasso (o solo urbano) exigem uma mediação política. A

primeira vista, são os movimentos sociais, de caráter reivindicatório ou não, os responsáveis por este processo. Porém, há que se considerar que o Estado ocupa um papel importante na crescente politização do espaço urbano (c.f. Fiori e Ramirez, 1987).

Um traço que distingue os programas alternativos consiste no fato de que os grupos sociais usuários aparecem como elemento de cuja atuação depende a própria realização dos projetos. A intervenção das agências governamentais passa, portanto, por graus e formas de articulação com a população, de forma a garantir seu envolvimento na implantação do programa.

A questão que se coloca é de até que ponto podem ser criadas, a partir dessa intervenção, novas arenas políticas para as classes populares, proporcionando elementos de pressão sobre o Estado para a redistribuição de recursos.

Desse modo, queremos sugerir que este tipo de política habitacional define um espaço (uma arena) de negociação entre Estado e classes populares (Cf. Fiori e Ramirez, 1987). A idéia básica de negociação deve ser compreendida como um processo de intercâmbio político dinâmico e complexo, mais ou menos direto, entre um conjunto determinado de interlocutores. No caso, os interlocutores podem ser definidos genericamente como órgãos governamentais e camadas populares, levando-se em conta que estes elementos assumem configurações específicas em cada contexto local dado.

Por fim, este enfoque adotado na pesquisa possui como premissa o distanciamento face a algumas linhas de interpretação acerca do papel e da atuação do Estado. Estamos nos referindo, em primeiro lugar, à idéia de que a implementação de políticas governamentais possa ser deduzida da intencionalidade de um sujeito "puro", autônomo e transcendente. Ao contrário, deve-se considerar as instituições governamentais como elementos de uma rede mais ampla de relações, o que implica, entre outros aspectos, um certo grau de imprevisibilidade na efetivação das políticas definidas.

É necessário, também, sair dos limites da ótica que enfatiza a simples polarização Estado-Classes Populares, isto é, a relação negativa de um sistema de dominação vis-à-vis a sociedade em movimento. Nesta visão, a ênfase recai usualmente na função de controle exercido pelo poder público sobre as camadas populares, seja em termos de repressão (exclusão) ou consenso (cooptação). Se tal quadro conceitual permite interpretar, quando muito, uma lógica geral - na qual qualquer ação governamental poderia ser inscrita - perde de seu campo de visibilidade, por outro lado, a riqueza e a complexidade dos movimentos conjunturais, bem como desdobramentos particulares que se verificam no encaminhamento das políticas públicas.

2. Sugerimos que a intervenção do Estado através de programas não convencionais de habitação cria-recria um espaço-arena de negociação política. Pelas características in

trínsecas dos programas habitacionais dessa natureza - com ên fase na participação do usuário - há uma crescente politização deste processo de intercâmbio.

A despeito das definições etnocêntricas que procuram caracterizar uma tendência dominante nesta dinâmica política, convergindo para a idéia de cooptação das classes populares pelo Estado, entendemos que o processo de negociação é um "espaço aberto" que produz resultados políticos diversificados. O processo de negociação pode assumir, como característica geral, uma variada gama de formatos de interação política. Pode definir relações que vão desde o clientelismo à rebeldia política, desde formas paternalistas até relações conflituosas na presença de movimentos sociais organizados (cf. Fiori e Ramirez, 1987).

Como característica particular, o espaço-arena cria, também, uma pauta de negociações políticas que somente a análise empírica detalhada pode precisar. Entretanto, algumas questões assumem uma regularidade enquanto itens de negociação entre os atores envolvidos nesses processos.

Pretendemos aqui apresentar alguns elementos da pauta de negociação que demonstram regularidade. Mesmo sem nos atermos a uma rígida hierarquia, estamos sugerindo que algumas questões analisadas a seguir são centrais no processo de negociação que caracteriza a implantação de programas não convencionais de habitação popular.

3. A primeira questão a ser produto de uma negociação po

lítica é o acesso à terra urbana, que está, invariavelmente, associado à constituição de uma identidade política.

A experiência destes programas, nos casos estudados (Paraíba, Bahia e Rio Grande do Sul), demonstra que na própria gênese da implantação do projeto habitacional está contida a negociação pelo acesso à terra urbana. Trata-se de um procedimento governamental que possibilita que um conjunto diferenciado de moradores "irregulares" conquiste a terra urbana "regularizada".

Assim, todos os setores sociais envolvidos na intervenção governamental estão, por definição, ocupando áreas urbanas de forma "irregular". O procedimento das agências públicas é o de definir um espaço urbano onde assentá-los, o que implica tendencialmente a remoção das populações. Entretanto, o processo de ocupação de uma nova área urbana não se faz por definição unilateral da agência governamental. A despeito da assimetria contida nas relações entre usuários dos programas e agências governamentais, a definição do futuro local de moradia é produto de alguma espécie de barganha política entre os atores e se liga a um conjunto de variáveis, como processo político local, associativismo urbano, orientação governamental, etc. Neste sentido, a questão do acesso à terra urbana passa pelo jogo político dos agentes em relação, o que pode determinar variações significativas no seu encaminhamento.

Um elemento significativo de regularidade, nos casos

estudados, reside no fato antes mencionado de que o Estado, na implementação dos projetos, atua no sentido de transformar moradores "irregulares" em moradores "regularizados" quanto ao uso do solo urbano.

Nestes casos, como já sugeriu Machado da Silva (1985), o Estado está presente na própria origem do morador em quanto categoria política. Não no sentido de que estes moradores sejam ideológica e socialmente criados pelo Estado, mas no sentido de que, ao se auto-constituírem, os moradores trazem a marca do Estado incorporada às suas definições de alianças e à configuração de suas práticas.

Constitui-se, assim, ao longo do processo de acesso à terra, a figura do morador. "Morador é uma identidade social e como identidade está sempre acompanhada de um qualificativo que é seu próprio conteúdo: morador de tal lugar. Corresponde, dessa forma, a uma configuração de práticas sociais - em geral muito diferenciadas - que no seu conjunto dão personalidade ao local e identidade política aos seus habitantes" (Machado da Silva, 1985:13).

Esta identidade construída e, mais amplamente, a biografia política dos grupos sociais alvo da intervenção pública, mostram-se como elementos relevantes no desdobramento dos projetos habitacionais estudados, como veremos adiante.

#### A RELAÇÃO PODER PÚBLICO-CLIENTELA NA IMPLANTAÇÃO DOS PROJETOS HABITACIONAIS.

1. Além dos marcos gerais das diferentes experiências de promoção pública da autoconstrução, cabe identificar aspectos significativos da negociação administração pública-clientela, internamente à implementação das políticas examinadas. Mostra-se, ao nosso ver, especialmente relevante apontar para o modo como se constituem e se vinculam os atores em jogo, governamentais e não governamentais, no início e no desenrolar da implantação dos projetos habitacionais.

2. Como já sugerimos, um aspecto significativo nos casos examinados de promoção pública da autoconstrução, no Brasil, consiste no fato de que a interferência governamental não se exerce via de regra no sentido da consolidação de áreas já ocupadas. Trata-se, ao invés, de promover o reassentamento de grupos populacionais em terrenos ainda não habitados (ou escassamente habitados), dos quais o poder público passa a dispor.

No que tange à negociação entre órgãos governamentais e clientela, este traço mostra-se significativo não apenas por distinguir a política em questão de outros programas (como os de urbanização de favelas) como, sobretudo, pelo leque de variações passíveis de se estabelecer no perfil e na lógica da atuação dos principais atores envolvidos. Alguns pontos, de certa forma interdependentes, podem ser aqui destacados:

a) A existência ou não de uma história comum à clientela de cada projeto, aspecto que condiciona as possibilidades de gestação de vínculos internos às populações consideradas , previamente à instauração do projeto governamental.

b) O modo pelo qual os projetos de reassentamento propostos se relacionam com pressões sociais de maior ou menor visibilidade. Relativamente às clientelas, podemos aí encontrar variações expressivas: o interesse manifesto (traduzido em reivindicações e ações nítidas), a aparente aquiescência face a uma iniciativa pública e, até mesmo, a frustração de demandas explicitadas ou embutidas em práticas coletivas (como no caso de invasões não efetivadas, a que faremos menção adiante).

c) As circunstâncias e orientações políticas que geram a intervenção, com ênfase no conteúdo e nas formas pelas quais a esfera institucional responsável - municipal ou estadual - desencadeia o intercâmbio com as populações alvo.

Por outro lado, é importante registrar que as variações assinaladas constituem processos diferenciados no interior de uma regularidade maior: com efeito, em diferentes casos, verifica-se que a deflagração do contato da institucionalidade pública com o universo dos usuários significa, ao mesmo tempo, a constituição (ou re-constituição) da identidade interna destes últimos. Referimo-nos aqui, especialmente, à geração de mecanismos de organização e representação, em decorrência da atuação governamental.

Naturalmente, em função das condições em que ocorre

a intervenção, este processo pode apontar tanto para a criação de um "ator coletivo" a partir de um universo de indivíduos atomizados quanto, no outro polo, para a redefinição do perfil de grupos que, até o momento do intercâmbio direto com o poder público, já possuíam algum grau de vinculação interna.

3. Desdobrando os pontos focais acima referidos, faremos menção a aspectos que se salientam no exame dos projetos Bayeux (Paraíba), Fazenda Coutos (Bahia) e Kephass (Rio Grande do Sul).

Distintamente do caso Kephass, os dois outros projetos mencionados possuem em comum o fato de se originarem de pressões abertas de setores populares, traduzidas em ações coletivas de ocupação não legal de determinadas áreas urbanas. Todavia, os efeitos destes movimentos, no que tange à resposta governamental, foram diametralmente opostos: em um caso, a garantia de fixação no terreno reivindicado; em outro, a transferência para bairro periférico, distante da região ocupada.

Na primeira experiência citada (Bayeux-Paraíba), tratou-se não de consolidação mas também de reassentamento, tendo como especificidade o fato de atender uma demanda expressa em forma de mobilização social. Com o anúncio oficial de que determinado terreno público seria objeto de um programa habitacional (cujas características não estavam ainda definidas), as associações comunitárias de algumas favelas próximas, juntamente com entidade ligada à Igreja Católica, organizaram ação de ocupação simbólica da área, como meio de pleitear sua fixação no local.

Embora este objetivo tenha sido atingido, a dinâmica que se impôs a partir do intercâmbio Governo Estadual - usuários apontou no sentido de uma ingerência progressiva do primeiro, especialmente no que se refere à construção de novos mecanismos de organização da clientela (com exclusão das entidades antes mencionadas), no sentido de viabilizar o empreendimento habitacional nos termos propostos pelo órgão governamental responsável.

A história da implantação do Projeto João de Barro / Fazenda Coutos (Bahia) é marcadamente mais complexa e multifacetada. Resumidamente, cabe destacar o fato de sua clientela ser composta majoritariamente por participantes de diferentes invasões anteriormente ocorridas na cidade de Salvador, interrompidas pela ação governamental. O prolongado processo que se verificou entre a expulsão dos grupos dos terrenos ocupados e sua posterior realocação no loteamento Fazenda Coutos pode ser concebido como uma dinâmica em dois tempos: repressão/negociação ou, quanto à organização da clientela, desarticulação / rearticulação. Com efeito, a ação estatal que frustrou as referidas invasões desencadeou, em seguida, formas de intercâmbio com os diferentes grupos envolvidos, que supunham sua dispersão espacial e ao mesmo tempo a criação de estruturas de representação-interlocação, com base na promessa de reassentamento posterior em local a ser definido pelo poder público.

Em função do modo como ocorreu a gestação deste projeto, pode-se ainda assinalar a heterogeneidade interna à sua clientela, ao que se soma a diversidade de outros grupos que,

desde anos anteriores, foram alocados em áreas contíguas no interior do loteamento. Deste modo, juntamente com uma concentração territorial, deparamo-nos com um universo populacional acentuadamente fragmentado. Tal fragmentação reflete não apenas a singularidade da história de cada grupo mas, principalmente, uma intervenção pública diferenciada tanto nos seus momentos de implantação (já que não se tratou de um único processo) quanto nas suas características (já que foram distintas as formas de produção habitacional e as condições de habitabilidade geradas).

Os traços assumidos pelos processos de negociação ligados à instauração de projetos de habitação popular, nos dois exemplos citados, revelam não apenas singularidades expressivas (conforme as circunstâncias e orientações políticas vigentes em cada caso), mas ainda uma polaridade nos modos de constituição dos atores diretamente envolvidos - órgãos/agentes governamentais e usuários - que se expressa sinteticamente no binômio fragmentação-agregação. Todavia, é importante realçar, naquelas experiências, o elemento comum que consiste no remodelamento do perfil da população alvo dos projetos, a partir da intervenção pública.

Este elemento remete à regularidade antes mencionada referente à (re)constituição dos usuários enquanto atores sociais, no curso do intercâmbio deflagrado por iniciativa governamental. Com respeito a este ponto, valeria registrar ainda a variante representada pelo projeto Kephas (Novo Hamburgo - Rio Grande do Sul), cuja clientela possui como característica a

inexistência de qualquer minimum de agregação anterior, ou se já, a ausência de momentos de história comum, no sentido da coexistência, organização e/ou mobilização coletiva em torno da questão habitacional.

Os processos de invasão ou ocupação simbólica de terrenos, nos casos antes referidos, supunham certas modalidades de organização de seus participantes (nem que consistissem no mínimo necessário para uma ação pontual), que viriam a se redefinir nas negociações concomitantes à montagem dos projetos habitacionais. No caso Kephas, tratava-se de populações destituídas de qualquer vínculo territorial ou associativo: sua inscrição no projeto efetuou-se, no primeiro momento, através da inscrição voluntária individualizada, que se seguiu à divulgação pública das linhas básicas do empreendimento. A partir daí, procedeu-se a uma série de contatos dos candidatos selecionados com a Prefeitura e a Secretaria Estadual qualificada como agente promotor, vindo a suscitar formas de organização coletiva dos usuários.

Deste modo, a constituição da "comunidade de Kephas" foi decorrência direta da promoção pública, sem implicar qualquer redefinição em coletividades já existentes. Trata-se de um dado que confere características bastante particulares à relação administração pública - clientela, neste projeto. Tal particularidade liga-se, em certa medida, a aspectos peculiares à localidade de Novo Hamburgo (situada na Região Metropolitana de Porto Alegre), onde as carências habitacionais - ainda

que inegáveis - não conformam um quadro conflitivo tão agudo, comparativamente à maioria dos municípios integrantes de regiões metropolitanas no Brasil.

### 3. A PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS NA CONSTRUÇÃO

1. Referimo-nos, nos itens anteriores, a determinados pontos relativos à montagem dos projetos examinados, sublinhando algumas modalidades de interação entre a institucionalidade pública e as populações alvo, a partir das condições em que se instaura a intervenção governamental. A análise desta intervenção supõe todavia que, para além do período de gestação inicial dos empreendimentos, sejam focalizados traços do intercâmbio contínuo que decorre de um aspecto básico daqueles projetos: a idéia de que as unidades habitacionais seriam construídas com o aporte de mão-de-obra por parte dos usuários.

A utilização da força de trabalho dos futuros moradores na edificação das residências impõe a criação de mecanismos que a viabilizem, isto é, que permitam que os membros da clientela se constituam enquanto "trabalhadores", em uma acepção bastante particular do termo.

Na medida em que se trata de uma orientação básica, inerente à natureza dos projetos estudados, a utilização dos usuários enquanto mão-de-obra tende a mostrar-se como um item pouco permeável a negociações, na dinâmica decisória que define preliminarmente as características de cada empreendimento.

Potencialmente, resta alguma margem de flexibilidade no que tange a aspectos da organização do trabalho (tempos, métodos, divisão de tarefas, etc) e não à utilização do trabalho não pago dos usuários, enquanto tal.

De qualquer forma, em todos os casos, a promoção pública da autoconstrução implica a criação de um aparato técnico-gerencial responsável pela planificação e fiscalização do processo produtivo. Neste sentido, o elenco de trabalhadores envolvidos direta ou indiretamente na produção configura um quadro bastante distinto da produção doméstica-privada da habitação, tal como usualmente praticada nas favelas e loteamentos periféricos. Em termos gerais, isto significa que ao invés de um auto-emprego, a construção tende a constituir-se como um processo efetuado sob a égide de camadas técnicas e administrativas vinculadas às agências estatais, a quem caberia o controle capaz de efetivar a realização das obras.

2. A exigência do envolvimento do trabalho direto dos usuários, embora seja uma característica fundamental dos projetos em questão, não gera naturalmente nenhuma garantia de que sua implementação ocorra nos moldes propugnados. O exame de diferentes experiências de promoção pública da autoconstrução tem, ao contrário, evidenciado que sua viabilização enfrenta obstáculos bastante nítidos.

Com efeito, é possível até mesmo observar a existência de um movimento no sentido do abandono da autoconstrução (tal como a priori concebida), no próprio desdobramento de dis-

tintos projetos de habitação popular estudados. Cabe destacar, neste sentido, as experiências da Fazenda Coutos (Bahia) e dos projetos Bayeux e Renascer II (Paraíba).

Na implantação do Projeto João de Barro/Fazenda Coutos, salienta-se a descontinuidade existente entre as duas fases que caracterizaram a produção habitacional, cada qual envolvendo um grupo social específico. Esta desigualdade se expressou na passagem de um sistema no qual o aporte de mão-de-obra, por parte dos futuros moradores, era responsável por parte significativa do processo de construção, para um sistema no qual uma grande quantidade de trabalhadores especializados, contratados, assumiu praticamente a totalidade das tarefas, o que veio a imprimir novas características à obra, em especial quanto à velocidade de sua execução.

Independente de alguns fatores específicos a um e outro caso, as experiências realizadas na Paraíba de alguma forma reproduzem a tendência assinalada. A esse respeito, o projeto Bayeux mostra-se particularmente digno de atenção, ainda mais pelo fato de que serviu de referência explícita para a formulação do Programa Nacional de Autoconstrução, especialmente pela organização do trabalho na forma de mutirão.

Ao observarmos a evolução do processo construtivo no projeto Bayeux, evidencia-se o descompasso entre o planejamento elaborado pelo agente promotor governamental e a dinâmica efetiva de execução das obras. Rigidamente planejado pelo órgão responsável (que definiu inclusive o número de horas ne-

cessárias para a realização das tarefas), o curso das obras foi permeado por atrasos e paralisações, além de um número considerável de evasões e desistências.

Tal situação levou à intensificação progressiva dos dispositivos de controle sobre o trabalho dos mutirantes, bem como a criação de mecanismos de remuneração indireta (transporte, alimentação, etc). Estes procedimentos revelaram-se insuficientes, sobretudo quando foram concluídas as horas de trabalho previamente combinadas, sem que grande parte das casas estivesse construída. Recorreu-se, então, não apenas a formas diretas de remuneração quanto à contratação de mão-de-obra especializada.

Pode-se, assim, constatar que o desenrolar deste projeto tendeu a colocar progressivamente em xeque aquele que era seu principal traço distintivo, constituindo-se mesmo na idéia-motriz da proposta encaminhada pela agência governamental: o "mutirão gerenciado". Sem entrar aqui no mérito dos fatores específicos que acentuaram a resistência e inadequação da clientela à dinâmica do mutirão, cabe ressaltar que o abandono deste modelo foi um traço não apenas do desenrolar do Projeto Bayeux, como de outros projetos de produção habitacional concebidos nos mesmos moldes (como o Renascer II, também na Paraíba).

3. Dentre os casos examinados, o Projeto Kephas (Novo Hamburgo - Rio Grande do Sul) destaca-se como o único no qual o trabalho direto dos usuários efetivou-se em aparente conformidade com os parâmetros definidos na promoção pública da autocons-

trução. Tal correspondência tornou-se possível a partir de uma conjunção bastante particular de fatores, tanto no plano técnico-organizacional quanto no caráter da relação estabelecida entre a institucionalidade pública e a clientela do projeto.

No que se refere ao primeiro plano citado, cabe destacar a combinação efetivada entre uma organização sistemática e minuciosa, por um lado, e uma considerável flexibilidade quanto ao ritmo e intensidade do trabalho dos usuários, por outro. Durante cada semana, a equipe técnica ligada ao governo municipal, bem como alguns operários qualificados integrados ao projeto, organizavam o canteiro de obras de forma a facilitar o trabalho realizado com a participação dos futuros moradores, aos sábados e domingos. Estes, por sua vez, agrupavam-se por quadras do loteamento, cada qual com dinâmica e características próprias, conforme a disponibilidade e capacidade de seus integrantes. Deve-se salientar que, no interior da clientela, havia considerável proporção de trabalhadores de construção civil, possibilitando a presença de pelo menos um trabalhador especializado em cada quadra, além daqueles recrutados pela municipalidade. Por outro lado, era ainda facultada a cada família a subcontratação de mão-de-obra, na medida de seu interesse ediponibilidade. Nestes moldes, ao cabo de 12 meses, foram edificadas as 400 unidades habitacionais previstas no projeto.

Além dos aspectos técnico-organizacionais, um fator que deve ser considerado decisivo para a efetivação das obras, no projeto Kephas, refere-se ao modo de incorporação da clien-

tela no projeto. A este respeito, cabe destacar não só a considerável interferência dos usuários no encaminhamento do processo construtivo como, principalmente, o fato de que sua inserção original no projeto ocorreu a partir da inscrição voluntária de cada família. Supunha-se, portanto, sua aceitação prévia em participar diretamente na execução dos trabalhos. Esta particularidade distingue de forma marcante o projeto Kephas dos outros antes mencionados, especialmente do projeto Bayeux, no qual o aporte de mão-de-obra pelas populações envolvidas foi, desde o início, objeto de resistência e polêmica.

4. As considerações acima permitem evidenciar que as condições nas quais se negocia a utilização da força de trabalho dos usuários mostram-se extremamente relevantes para sua viabilização posterior. Esta constatação tem, por seu turno, implicações nítidas, ao apontar para as dificuldades do "mutirão" enquanto norma de produção habitacional definida a priori, sem levar em conta as especificidades de cada clientela e de suas formas de intercâmbio com o poder público. Mais do que isso, pode-se avaliar ainda que mesmo quando se viabiliza, como no caso Kephas, a participação dos usuários no processo de trabalho não corresponde a um modelo puro idealizado de "autoconstrução" (pois envolve trabalhadores qualificados, subcontratações, etc).

Há, portanto, pelo menos duas ordens básicas de obstáculos à efetivação da produção pública da autoconstrução: a) a constituição da identidade do usuário enquanto "trabalhador"

("autoconstrutor") que, ao envolver sua adesão ativa, supõe um processo necessariamente negociado e não automático; b) questões de natureza técnica e operacional, decorrentes dos limites da utilização de trabalho não qualificado para a construção de unidades habitacionais.

Quanto ao último ponto mencionado, poderia caber o contra-argumento de que, se na produção doméstica-privada tal obstáculo inexistente, não haveria porque ser diferente no caso da promoção pública da autocóstrução. Todavia, a questão básica aqui é indagar até que ponto as práticas populares aludidas constituem-se, via de regra, como processos de autoconstrução no sentido literal, ou seja, até que ponto envolvem o trabalho direto dos moradores na construção.

A propósito, é oportuno considerar que, como apontam alguns autores, a contratação de mão-de-obra, no âmbito de favelas e loteamentos periféricos, é uma prática bem mais difundida do que muitas vezes se supõe:

"Há vários tipos de contratos parciais de mão-de-obra de diversas qualificações. Existem mesmo pequenas empresas que parecem atuar com muita eficácia em loteamentos onde há um mercado amplo para a atividade de construção... Parece haver mistificações a respeito das possibilidades de autoconstrução de pessoas sem treinamento e que tem que vender sua força de trabalho em atividades que exigem outros tipos de habilidade (Santos, 1981: 152)."

No caso da promoção estatal da autoconstrução, podemos verificar que este processo de contratação de mão-de-obra

tende a ser não somente acentuada como redefinido em suas características, uma vez que as agências governamentais assumem funções que eliminam ou reduzem as características de "auto-empreendimento" identificáveis na produção doméstica-privada<sup>(11)</sup>.

Parece-nos relevante, a partir das colocações acima, chamar atenção para a idealização do recurso ao trabalho não remunerado dos usuários, no que se refere a uma redução significativa do custo dos empreendimentos habitacionais. Com efeito, em todos os casos estudados, é expressivo o volume de recursos humanos recrutados pelo poder público, diretamente ou via empreiteiras, recursos estes mobilizados por um tempo relativamente longo, dada a natureza da dinâmica produtiva levada a cabo. Referimo-nos não somente às camadas técnicas e gerenciais encarregadas de administrar as obras e organizar as respectivas clientela (o que usualmente extrapola o âmbito específico do trabalho, convertendo-se em formas mais abrangentes de controle social), quanto à contratação de mão-de-obra qualificada, o que se impõe necessariamente no início ou no decorrer da implantação dos projetos.

#### ASPECTOS RELATIVOS AS OPERAÇÕES FINANCEIRAS

1. Três questões relativas às operações financeiras do PNA merecem maior destaque: a dos recursos aplicados nos projetos por outras instituições que não o ex-BNH, a da comercialização das unidades habitacionais e a do retorno dos empréstimos

contratados com o BNH.

O aporte de recursos provenientes de diversas instituições, como por exemplo, prefeituras municipais, órgãos vinculados aos governos estaduais, Ministério do Interior, etc, não são em si algo imprevisto ou uma exceção. No programa há menção explícita a este respeito, inclusive porque o BNH considerava desejável e importante a participação de recursos técnicos e financeiros externos àqueles que destinava a cada projeto<sup>(11)</sup>. O que é interessante notar, e por isto merece destaque, é que parte considerável dos recursos provenientes principalmente de órgãos vinculados às prefeituras foram aplicados predominantemente em remuneração de assistência técnica e no pagamento direto ou indireto de mão-de-obra para construção das unidades habitacionais.

O fato de ser reduzida ou insuficiente a participação da população beneficiada na edificação das casas é o que exige, em última instância, a contratação de operários especializados, o que na concepção do programa poderia ocorrer somente de forma esparsa, pois a participação do usuário nestas operações é considerada um elemento central. O baixo nível de participação no plano de execução das obras (que se verificou nos projetos localizados na Bahia e Paraíba) pode ser compreendido pela observação de uma série de fatores que di

zem respeito desde a aspectos mais gerais da conjuntura política local, passando pela dinâmica das relações que se estabelecem entre as partes envolvidas nos projetos, até a frequente in experiência dos usuários para o tipo de trabalho que na implantação dos projetos lhes é exigido.

Estas questões contribuem em parte para explicar a existência de gastos complementares com assistência técnica e também a extensão dos projetos para além do tempo previsto. Desse modo, se faz necessária a presença e até mesmo a contratação ou requisição de mais técnicos por um período de tempo maior que o planejado. Mesmo no caso de Novo Hamburgo-RS, onde o projeto foi implantado dentro do prazo originalmente acordado com o ex-BNH, foi preciso intensificar a atuação de técnicos de vários níveis de qualificação, o que levou a prefeitura da localidade a incorporar um número adicional de funcionários a seus quadros, durante a realização do projeto.

Desse modo, os gastos adicionais com mão-de-obra permitem reforçar a idéia, já destacada na seção anterior, de que a autoconstrução, tal como idealizada no PNA, apresenta limites significativos para sua operacionalização.

2. A comercialização das unidades habitacionais é o segundo ponto que exige referência: não apenas em função dos obstáculos que se interpõem à sua operacionalização, mas também porque ela é fundamental para que se dê a regularização fundiária, um dos objetivos explícitos no PNA. Para que a comercialização ocorra é necessário que se realize um contrato de promessa de compra e venda entre o mutuário e o agente financeiro, considerado tal documento como um título de propriedade provisório, pois o definitivo só é entregue ao mutuário ao final do prazo de amortização do financiamento. Não é incomum, no entanto, que problemas e conflitos locais de várias ordens não permitam que os Planos de Comercialização sigam seu curso conforme previsto nos projetos. Em Salvador, por exemplo, conflitos institucionais e o atraso na legalização da área na qual foi implantado o projeto impediram que a comercialização tivesse início (12). Desse modo, a questão do acesso à terra, que passaria pela regularização fundiária, no contexto do Programa, não foi resolvida (pelo menos nos casos de Bayeux, Fazenda Coutos e Renascer II (13)), pois sua solução dependia de que o Plano de Comercialização entrasse em curso. É importante notar, nesse sentido, que a inexistência de comercialização tende a não ser aceita pelos mutuários, que demonstram interesse em pagar as prestações. Isto porque entendem que esta situação pode vir a comprometer sua permanência no local, o que gera um sentimento de insegurança generalizado.

Mesmo não havendo a comercialização das unidades habitacionais, e até por isso mesmo, a mercantilização informal destas habitações é mais expressiva de que a realização de ampliações, que poderia indicar a permanência nas mesmas. Em Novo

Hamburgo-RS, contudo, onde as casas vem sendo comercializadas, esta relação sofre uma inversão: a venda das casas tem ocorrido em uma proporção visivelmente menor que a realização de obras de melhorias e ampliações. Não se quer com esta observação, todavia, estabelecer uma relação de causa única e linear entre a não regularização fundiária e a venda das casas. O processo de mercantilização das habitações é decorrente, entre inúmeros motivos, do baixo nível da renda familiar frente às necessidades de consumo e gastos imprevistos; das condições de habitação, infra-estrutura e acesso a equipamentos coletivos dos loteamentos; da distância a ser percorrida para o local de trabalho e da qualidade do sistema de transporte que atende a população. Enfim, a conjunção destas variáveis tem uma influência nada desprezível sobre a decisão de venda da casa quando se trata dos segmentos urbanos de baixa renda.

3. Por fim, a questão do retorno dos empréstimos. No que se refere aos empréstimos para habitação, a comercialização das casas e o retorno guardam uma relação estreita entre si. É a partir da primeira, ou seja, das prestações pagas pelos mutuários, que os agentes financeiros dos projetos realizariam a amortização da dívida contraída com o então BNH. Na medida em que a comercialização não é operada, como vem ocorrendo na Bahia e na Paraíba, deveria caber ao governo estadual a responsabilidade de quitar as dívidas dos mutuários. Com relação a estes dois casos, entretanto, não há indícios objetivos de que os Estados em questão venham pagando os empréstimos, a despeito de que no contrato firmado com o Banco esteja registrado como uma das garantias às operações de crédito a

vinculação de receita tributária do governo estadual. É importante considerar também que, tanto na Paraíba como na Bahia, tampouco há informações concretas de que estejam em retorno os empréstimos destinados à execução de obras de infra-estrutura, que complementam os projetos habitacionais e que, para efeito de retorno, são os governos estaduais considerados os mutuários finais.

A questão do retorno dos empréstimos remete a uma problemática mais geral vinculada à lógica de auto-sustentação financeira que orienta a atuação do BNH.

Pelo menos a nível do discurso técnico, a capacidade de pagamento dos mutuários de baixa renda é suficientemente importante para identificá-la como um dos (mas não o único) motivos que levaram à adoção destes programas alternativos: no plano financeiro possibilitariam a redução dos custos de implantação dos projetos, permitindo, desse modo, o acesso destes segmentos do mercado à moradia <sup>(14)</sup>. Na medida em que se coloca a possibilidade de não haver retorno dos empréstimos - quer pelo fato de não chegar a ser operada a comercialização das habitações, quer porque os governos estaduais não estejam pagando a parcela que lhes cabe - a lógica de auto-sustentação financeira fica comprometida. Isto significa dizer que entra em risco a remuneração das fontes de recursos para as operações de crédito desta natureza. Isto ocorre, note-se bem, por razões outras que não apenas a inadimplência dos mutuários de baixa renda, e nem tampouco pelas características dos programas habitacionais alternativos, na medida em que, em diversos projetos observados, não foi deflagrado o processo de comercialização.

Em linhas gerais, dentro do leque de aplicações do BNH, os programas alternativos eram considerados os mais subsidiados, uma vez que a taxa de juros cobrada (1% a.a) situava-se abaixo da taxa de remuneração do FGTS (3% a.a), uma das principais fontes de recursos do Banco. Isto foi possível de se viabilizar com a política do subsídio cruzado que, ao fixar juros acima do correspondente ao da remuneração do FGTS para empréstimos voltados para segmentos de mais alta renda (repasses e financiamentos ao SBPE, p.ex.) e para alguns programas de infra-estrutura urbana, vinha permitindo a fixação de taxas de juros relativamente menores para os programas alternativos. Assim, o retorno dos investimentos de mais altas taxas de juros contrabalançaria o retorno dos programas não convencionais (15)

#### MARCO INSTITUCIONAL E DINÂMICA POLÍTICA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

1. Ainda que não se trate aqui de analisar a promoção pública da autoconstrução privilegiando os processos internos ao aparato governamental (16), é importante chamar atenção para aspectos relativos aos marcos institucionais das políticas em questão, tais como: os mecanismos de segmentação e integração na esfera pública, a distinção ou superposição de áreas de competência e, especialmente, a articulação e o peso relativo dos diferentes níveis do poder público (municipal, estadual, federal), o que remete à temática centralização-descentralização.

A propósito deste último aspecto, é possível extrair alguns pontos a partir das experiências de política habitacional já examinadas no âmbito da presente pesquisa. Um traço que se mostra comum, na implementação dos diferentes projetos estudados, reside no seu caráter fortemente descentralizado, isto é, no peso decisivo das instâncias de poder local, a nível de estado ou município. Não se trata apenas de uma descentralização na execução de diretrizes gerais, fixadas no plano federal, mas ainda de uma considerável autonomia nas definições de ordem política e normativa.

O fato de estarmos lidando com um programa instituído a nível federal não impede, portanto, que o plano local ocupe um lugar-chave, pois é ali que as normas gerais são reinterpretadas e traduzidas em orientações de ação efetiva. Estas obedecem sobretudo às particularidades de cada contexto e à leitura que delas faz o poder local.

A despeito do grau considerável de descentralização ser um elemento comum às múltiplas experiências de promoção pública da autoconstrução, isto não significa que, em todos os casos, haja uma instância local que conduza os projetos de modo coerente e integrado, nem tampouco que tais experiências sejam pautadas por formas democráticas de atuação política. Isto significa que a variedade de circunstâncias e orientações políticas vigentes, bem como a própria dinâmica interna à burocracia pública, imprimem características distintas ao modo de implantação das políticas aqui examinadas.

Se tomarmos, de um lado, as experiências da Paraíba e de Novo Hamburgo- RS e, de outro, a implementação do Projeto Fazenda Coutos, em Salvador, podemos observar uma distinção significativa no encaminhamento dos projetos: enquanto os dois primeiros foram conduzidos, cada qual, sob uma orientação até certo ponto única, dentro de uma razoável homogeneidade político-administrativa, a experiência de Salvador teve como tônica a convivência de instituições públicas, ou departamentos dentro de uma única instituição, com atribuições superpostas e tendências conflitantes. Sem entrar aqui nos efeitos específicos das dinâmicas institucionais, em cada caso, cabe chamar atenção para o fato de que a segmentação do aparato estatal, os conflitos entre agências, etc., produzem entraves ou deslocamentos na condução dos projetos em questão, mesmo quando esta ocorre com relativa independência de uma burocracia central.

Além da consideração de que, por si só, a descentralização não garante uma efetivação ágil das políticas públicas, cabe também salientar que tampouco corresponde necessariamente a uma democratização dos procedimentos adotados. Mesmo sem uma análise mais rigorosa, os casos examinados permitem entrever a presença de elementos marcadamente autoritários, no que se refere aos processos de decisão e à permeabilidade às demandas sociais explícitas. Tal constatação não deve levar, todavia, a que se desconsidere as ambiguidades de cada processo, onde podem ser geradas possibilidades efetivas de intervenção por parte das coletividades locais.

A despeito da fragilidade de uma identificação automática entre descentralização, de um lado, e desburocratização ou democratização, de outro, as experiências examinadas de políticas de habitação popular evidenciam que a tentativa de controle tecnocrático centralizado, sobre sua implementação, mostra-se não apenas problemática (pois tende a intensificar os traços de burocratização e autoritarismo) como artificial e, mesmo, inviável.

Deste modo, qualquer reflexão em torno da homogeneização das formas de intervenção pública no campo da habitação, em termos nacionais, deve levar em conta a exigência de uma considerável flexibilidade, tanto no plano da execução quanto na definição de normas e orientações de ação. Destaca-se o fato de que muitas destas definições só são possíveis à luz da especificidade de cada contexto urbano, sem que isto signifique negligenciar as regularidades aqui apontadas, nem tampouco mitificar a instância do "local", como se as questões sociais fossem isoláveis dentro de uma estreita e fragmentada inscrição espacial (17).

2. No que se refere aos desdobramentos e impactos dos projetos examinados, é importante levar em conta o elemento de imprevisibilidade que, de certa forma, pode ser tomado como um pressuposto genérico, na análise de qualquer política pública. Salienta-se, em particular, o fato de que os agentes sociais a que se destinam as políticas absorvem, processam, reelaboram e respondem variadamente à sua implementação.

Referida à relação Estado-classes populares, a questão da imprevisibilidade liga-se também ao distanciamento crítico com respeito a análises centradas na idéia de cooptação. O estabelecimento de uma relação necessária entre um determinado tipo de política e a correspondente resposta por parte das populações alvo supõe uma visão finalista ou teleológica, na qual um princípio que move a ação governamental determinaria por si só os impactos de políticas específicas, abstraindo-se a diversidade de relações passíveis de serem estabelecidas não plenamente definíveis a priori.

No caso das políticas que pressupõem algum tipo de participação da população alvo, como a promoção pública da autoconstrução, este elemento de imprevisibilidade pode ser ainda mais acentuado. Cabe aqui enfatizar o fato de que a intervenção governamental não se limita à oferta de um bem ou serviço acabado. Diferentemente, durante seu curso produz-se um intercâmbio no qual os agentes sociais envolvidos respondem direta e variadamente às iniciativas do poder público, com implicações sobre seu desenrolar e seus resultados.

Trata-se portanto de, à luz de práticas sociais concretas e particulares, identificar os diferentes tipos de vinculação estabelecidos entre setores governamentais e camadas populares, na implementação das políticas aqui examinadas. Em termos bastante esquemáticos, a natureza dessa vinculação poderia ser pensada a partir da variação entre formas tradicionais e arcaicas (clientelismo, populismo) e formas "modernas" que - cada a existência de interesses conflitantes explícitos -

supõem a negociação democrática entre atores coletivamente constituídos, envolvendo entidades representativas, partidos políticos, etc.

Todavia, é possível entrever, nas experiências em estudo, a coexistência de diferentes lógicas de orientação pública, bem como a possibilidade de múltiplos arranjos na relação entre agências governamentais e clientelas, em função do entrecruzamento entre processos sociais e projetos do poder público. Neste sentido, parece-nos particularmente relevante considerar, mesmo quando por exemplo da presença de práticas clientelistas, como a dinâmica gerada pelas políticas não convencionais de habitação popular pode, nos diferentes casos, produzir novos patamares tanto em relação a melhorias nas condições de vida das populações alvo (que remete à negociação mais geral em torno de transferência de recursos) quanto à natureza das demandas sucessivamente postas em cena e dos mecanismos correspondentes de organização e pressão popular.

3. A implantação, no Brasil, de projetos de autoconstrução a partir de programas federais (como o PROMORAR e, particularmente, o Programa Nacional de Autoconstrução), mostra-se um campo fértil para o exame de processos característicos do atual período de crise e transição política.

A emergência destes programas deve ser contextualizada a partir de uma série de traços significativos do último

decênio, tais como: a crise do regime autoritário e o desencadeamento de um processo de democratização; a eclosão de "movimentos sociais urbanos" com características novas - expressando demandas populares com maior grau e nitidez -; a tendência à modificação na concepção de cidadania vigente; a idéia de "participação democrática" como valor que se dissemina em diversas esferas de relação social, etc. Enfim, um conjunto de fatores que impõem, em alguma medida, uma readequação da atuação governamental, na busca de novos padrões de relacionamento com as classes populares, marcados por uma maior permeabilidade e por uma articulação mais direta.

Surgindo a partir desse contexto de cidadania emergente e multiplicação de demandas sociais urbanas, o recurso a formas participativas de políticas públicas, como a promoção da autoconstrução, vem implicar a configuração de arenas de negociação entre o poder público e as camadas populares envolvidas na implementação de tais políticas. Conforme sugerimos, este processo de negociação constitui-se antes de tudo enquanto um "espaço aberto" que produz resultados políticos diversificados.

O reconhecimento da variedade de impactos políticos observáveis, na concretização dos projetos habitacionais, não impede que registremos algumas regularidades em diferentes experiências. Em linhas gerais, estas dizem respeito sobretudo ao papel "organizador" das instâncias públicas em sua relação com as coletividades a que se destinam os projetos. Neste sentido, o discurso em torno da "autonomia" dos usuários na condução dos programas de autoconstrução tem como contraface os

limites e constrangimentos decorrentes da intervenção governamental, que leva ao reordenamento físico e social das populações alvo e à geração de dispositivos de controle de considerável intensidade.

A despeito deste elemento de assimetria na relação poder público-clientela, a viabilização dos projetos habitacionais examinados não se verifica sem o envolvimento ativo dos usuários, o que vale dizer: são ainda as particularidades dos procedimentos negociados, face às questões postas em pauta, que irão determinar os rumos de cada empreendimento habitacional.

Isto pode ser evidenciado quando certas normas básicas dos projetos de autoconstrução acabam sendo rompidas, como por exemplo, a proposta de participação direta dos usuários na produção das habitações. Este aspecto, aliás, ilustra o caráter artificial de uma definição apriorística quanto ao aporte de mão-de-obra pelas populações envolvidas, que tende a se tornar bastante vulnerável pelas características necessariamente negociadas de sua efetivação.

Por fim, cabe enfatizar que, ao se constituírem de fato enquanto políticas descentralizadas, os projetos de habitação popular examinados apontam para uma gama variada de condições e resultados políticos. O reconhecimento desta característica básica deve constituir-se, ao nosso ver, como um balizamento decisivo tanto para a discussão em torno da reprodutibilidade das formas de intervenção pública neste campo quanto, mais amplamente, para a qualificação das relações políticas estabelecidas na implantação de projetos habitacionais dessa natureza.

## NOTAS

- (1) Esta pesquisa é um dos módulos que compõem o projeto de pesquisa "Sistema Financeiro de Habitação: Acompanhamento da conjuntura, impactos sobre o setor imobiliário e formas alternativas de produção habitacional", UFRJ/IEI, com o apoio financeiro da Caixa Econômica Federal.
- (2) Cf.: TURNER, J.: Housing by People: towards autonomy in buildings environments, Marion Boyars - London, 1976, e TURNER, J.: "Uncontrolled urban settlements: problems and policies", in BRESSE, G. (org.), The city in Newly Developing Countries, Englewood Cliffs, N.Y. Prentice Hall, 1969.
- (3) Para uma análise detalhada deste debate ver WARD, Peter - Self-help housing: a critique. Mansell - London, 1981 e VALLADARES, Licia - Políticas Alternativas de Habitação Popular - um voo sobre a literatura recente in Espaço e Debate nº 16, 1986, p.p. 35-71.
- (4) Cf. BURGESS, R.: "Self-help housing advocacy: a curious form of radicalism: A critique of the work of John F.C. Turner", in WARD, P. (org.): Self-help housing a critique, London, Mansell, 1982.
- (5) Para uma análise específica da crítica de Burgess à obra de Turner, ver Jacob, Pedro: Autoconstrução: Mitos e Contradições, in Espaço e Debate, nº 3, ano 10, Cortez Editora, 1982.
- (6) Cf. HARMS, H.: "Historical perspectives on the practice and purpose of self-help housing" in WARD, P. (org.): Self-help housing: a critique, London, Mansell, 1982.
- (7) Cf. AZEVEDO, S. de e ANDRADE, L.A.: Habitação e poder, RJ., Zahar, 1981.

- (8) - Cf. MAGALHÃES, P. (coord.): "A promoção pública da habitação: os programas alternativos" in CERQUEIRA LIMA, E. C.G. de: Sistema Financeiro de Habitação: Acompanhamento de Conjuntura, Impactos sobre o Setor Imobiliário e Formas Alternativas de Produção Habitacional, RJ., IEI/UFRJ. (1º Relatório de Pesquisa).
- (9) - Com relação ao debate na literatura nacional ver entre outros: AZEVEDO, S. de: A autoconstrução como base de uma política habitacional: alternativa ou mito?, Friburgo, 1981 (V Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS): - AZEVEDO, S. de: "Política de habitação popular e sub-desenvolvimento: dilemas, desafios e perspectivas, "in" DINIZ, E. (org.): Políticas públicas para áreas urbanas" RJ., Zahar, 1982 - AZEVEDO, S. de: Notas sobre os problemas de autoconstrução, RJ., 1984 (mimeo) - BOLLAFI, G.: Habitação popular em São Paulo: balanço crítico e recomendações, Águas de São Pedro, 1985 (IX Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS) - BOUDUK, N.: Programas alternativos de habitação popular: dilemas e perspectivas, Campos do Jordão, 1986 (X Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS).
- (10) - Sobre a qualificação da produção doméstica privada enquanto "auto-emprego", ver BOUDUK, Nabil: Programas alternativos de habitação popular: Dilemas e perspectivas. Campos do Jordão, 1986 (X Reunião de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS).
- (11) - Cf.: A Participação das Prefeituras/Programa Nacional de Autoconstrução - Projeto João de Barro, RJ, BNH, 1984.
- (12) - Até, aproximadamente, maio de 1987, não havia sido concluída a legalização da área na qual foi implantado o

Projeto Fazenda Coutos, financiado pelo PNA. Informações posteriores indicam que o terreno já está legalizado.

- (13) - Os dois últimos projetos foram financiados com recursos do PNA enquanto que o primeiro recebeu verbas do PROMORAR.
- (14) - FIORI, J. e RAMIREZ, R.: Notes for a comparative research on self-help housing policies in Latin America, RJ., IEI/UFRJ, 1987 (Texto para Discussão nº 117).
- (15) - Cf. CERQUEIRA LIMA, F.C.G. de e GOMES, M.C.: "SFH: Evolução e Impactos sobre o Setor Habitacional" in CERQUEIRA LIA, F.C.G. de (coord. geral): Sistema Financeiro de Habitação: Acompanhamento de Conjuntura, Impactos sobre o Setor Imobiliário e Formas Alternativas de Produção Habitacional, RJ., IEI/UFRJ, 1987. (19 relatório de pesquisa).
- (16) - Neste sentido, afastamo-nos das chamadas "abordagens internalistas" das políticas públicas, tais como o institucionalismo, o incrementalismo, o racionalismo, etc. A propósito, ver OLIVEIRA, Ana Maria Melo. Introdução crítica à literatura sobre políticas públicas. Rio de Janeiro, IUPERJ (Série Estudos, nº 39), 1982.
- (17) - Ver PRETECEILLE, E. "Políticas urbanas, equipamentos e serviços coletivos: elementos para um balanço das pesquisas". Espaço e Debates. São Paulo, 1986.

## BIBLIOGRAFIA

- AZEVEDO, Sérgio de - A autoconstrução como base de uma política habitacional: alternativa ou mito? Friburgo, 1981 (V Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS).
- \_\_\_\_\_ - "Política de Habitação Popular e Subdesenvolvimento: dilemas, desafios e perspectivas", in DINIZ, E, (org.), Políticas públicas para áreas urbanas. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- \_\_\_\_\_ - Notas sobre os problemas de autoconstrução. Rio de Janeiro, 1984 (mimeo).
- AZEVEDO, Sérgio de, e ANDRADE, L.A. de - Habitação e poder. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.
- BNH - A participação das Prefeituras - Programa Nacional de Autoconstrução, 1984 (P. Oficial).
- BOLLAFI, Gabriel - Habitação Popular em São Paulo: Balanço Crítico e Recomendações, Águas de São Pedro, 1985 (IX Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS).
- BOUDUK, Nabil - Programas Alternativos de Habitação Popular: Dilemas e Perspectivas, Campos de Jordão, 1986 (X Reunião Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS).
- BURGESS, Rod - Self-help housing advocacy: a curious form of radicalism. A critique of the work of John F.C. Turner. In WARD, Peter (org.) Self-help housing: a critique. London, Mansell, 1982.

- FIORI, Jorge e RAMIREZ, Ronaldo - Notes for a Comparative Research on Self-help housing policies in Latin America: the cases of Venezuela, Brazil and Chile, IEI/UFRJ, 1987. Texto para Discussão nº 117.
- HARMS, Hans - Historical perspectives on the practice and purpose of self-help housing. In WARD, Peter (org.) Self-help housing: a critique - London - Mansell, 1982.
- JABOBI, Pedro - Autoconstrução: mitos e contradições. In Espaço e Debate nº 3, Ano X, Cortez Editora, São Paulo.
- MACHADO DA SILVA, L.A. - A Respeito de Movimentos Sociais: rápida incursão sobre problemas teóricos na produção brasileira. Rio de Janeiro, (mimeo), 1985.
- MAGALHÃES, Paulo, (coord.): "A promoção pública da habitação: os programas alternativos" in CERQUEIRA LIMA, Fernando Carlos, G. de (coord. geral) - Sistema Financeiro de Habitação: Acompanhamento de Conjuntura, Impactos sobre o Setor Imobiliário e Formas Alternativas de Produção Habitacional. RJ., IEI/UFRJ, 1987 (1ª e 2ª Relatórios de Pesquisa).
- OLIVEIRA, Ana Maria Melo - Introdução crítica à literatura sobre políticas públicas. Rio de Janeiro, IUPERJ (Série Estudos, nº 3) 1982.
- OLIVEIRA, Francisco de - A Economia Brasileira: Crítica à razão Dualista, São Paulo, Brasiliense, Edição Cebrap, 1975.
- PRETECEILLE, Edmond - "Políticas urbanas, equipamentos e serviços coletivos: elementos para um balanço das pesquisas", Espaço e Debates. São Paulo, 1986.
- SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos - Movimentos urbanos no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.



- TURNER, John - Housing by people: towards autonomy in building environments. Marion Boyars - London, 1976.
- \_\_\_\_\_ - Uncontrolled urban settlements: problems and policies. In Bresse, Gerald (org.), The city in Newly Developing Countries - Englewood Cliffs, N.Y. Prentice Hall, 1969.
- VALLADARES, Lícia - "Políticas alternativas de habitação popular - um vôo sobre a literatura recente", Espaço e Debate, nº 16, 1986. p.p. 35.71.

PUBLICAÇÕES DO IEI EM 1987

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

	Nº de páginas
107. PROCHNIK, Victor. <u>O macrocomplexo da construção civil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 107)	143
108. TAVARES, Ricardo A.W., <u>Aritmética política ou natural? (Demografia: Fuga em quatro movimentos).</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 108)	26
109. TAUILLE, José Ricardo e OLIVEIRA, Carlos Eduardo Melo de. <u>Difusão de automação no Brasil e os efeitos sobre o emprego. Uma resenha da literatura nacional.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 109)	47
110. SILVEIRA, Caio César L. Prates de. <u>Plano Cruzado : A dramática reversão de expectativas.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 110).	30
111. TAUILLE, José Ricardo. <u>Automação e Competitividade: uma avaliação das tendências no Brasil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 111).	150
112. ALMEIDA, Júlio Gomes de e ORTEGA, José Antonio. <u>Financiamento e desempenho financeiro das empresas industriais no Brasil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 112)	119
113. PROCHNIK, Victor. <u>Estrutura e dinâmica dos complexos industriais na economia brasileira.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 113)	51
114. FONSECA, Manuel Alcino da. <u>Uma análise das relações estruturais da economia brasileira.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 114)	25
115. JAGUARIBE, Anna Maria. <u>A política tecnológica e sua articulação com a política econômica. Elementos para uma análise da ação do estado.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 115)	76
116. SOUZA, Isabel R.O. Gómez de. <u>Referencial teórico para a análise da política social.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 116)	28
117. FIORI, Jorge e RAMIREZ, Ronaldo. <u>Notes for a comparative research on self-help housing policies in Latin America.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 117)	28
118. BENETTI, Carlo. <u>Valor, excedente e moeda.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 118)	19

	Nº de páginas
119. MOREIRA, Maurício Mesquita. <u>Progresso Técnico e Estrutura de mercado: a indústria internacional de telecomunicações</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 119)	81
120. LOPES, Fernando Reis; SERRANO, Franklin Leon Peres. <u>Marx e a Mercadoria Força de Trabalho</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 120)	34
121. FIGUEIREDO, José B.; TAVARES, Ricardo. <u>O Componente Demográfico no Desenho das Políticas de Desenvolvimento Urbano</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 121)	35
122. CORIAT, Benjamin; SABOIA, João. <u>Régime d'accumulation et rapport salarial au Brésil - un processus de Fordistification forcée et contrariée</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 122)	52
123. PROCHNIK, Victor. <u>A Contribuição da Universidade para o Desenvolvimento da Informática no Brasil</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 123)	39
124. FABRIANI, Carmen Beatriz; PEREIRA, Vera Maria C.- <u>Tendências e Divergências Sobre o Modelo de Intervenção Pública no Saneamento Básico</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 124)	45
125. TOLOSA, Hamilton C. <u>Condicionantes Econômicas e Opções da Política Urbana no Brasil</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 125)	34
126. SALM, Cláudio; SILVA, Luiz Carlos Eichenberg. <u>Industrialização e Integração do Mercado de Trabalho Brasileiro</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 126)	51
127. CARVALHO, Fernando J. Cardim de. <u>Keynes on probability and uncertainty</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 127)	29
128. LEITE, Antonio Dias. <u>Plano Cruzado - Esperança e Decepção</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 128)	144
129. CARVALHO, Fernando J. Cardim de. <u>O Caminho da Revolução: O Treatise on Money na Revolução Keynesiana</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 129)	24
130. CARVALHO, Fernando J. Cardim de. <u>Keynes on the Instability of Capitalism and the Theory of Business Cycles</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 130)	39
131. FIORI, José Luís; JAGUARIBE, Anna Maria. <u>Repensando o Papel do Estado no Desenvolvimento Brasileiro: uma Agenda de Estudos</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 131)	53

	Nº de páginas
132. MEDEIROS, Carlos Aguiar de. <u>Os Impactos Sociais da Crise Econômica, Políticas Sociais e Transição Democrática</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 132).	78
133. VIANNA, Cid Manso de Mello. <u>Política de Medicamentos versus Política de Produção de Fármacos</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 133).	17
134. MEDICI, André Cezar. <u>O Custeio da Política Social ao Nível Regional: Subsídios Para uma Estratégia de Descentralização</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 134)	51
135. CASTRO, Antonio Barros de, e SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. <u>O Saldo e a Dívida</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 135)	31
136. ERBER, Fábio S. <u>Política Industrial no Brasil - Um Quadro Analítico e Algumas Propostas</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 136)	24
137. OLIVEIRA, Isabel de Assis Ribeiro de. <u>Mulher em Dados</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 137)	70
138. PERLMAN, Janice E. <u>Mega-Strategies for Mega-Cities. A Project to accelerate the generation of effective social and technological innovation</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 138)	49
139. AFONSO, José Roberto R. e DAIN, Sulamis. <u>O Setor Público e as Finanças Públicas na América Latina: o Caso do Brasil</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 139)	115
140. GIAMBIAGI, Fabio. <u>Paridades Cambiais, Dívida Externa e Ajustamento - Reflexões Sobre o Caso Brasileiro: 1983/86</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão 140)	32
141. SALGADO, Lucia Helena. <u>Privatização: Mais um Passo do Capitalismo</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 141).	17
142. PERLMAN, Janice E. <u>Megacities and Innovative Technologies</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão 142).	22
143. SABOIA, João. <u>Teoria da Regulação e "Rapport Salarial" no Brasil</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 143).	42
144. LIMA, Fernando Carlos G. de Cerqueira e GOMES, Maria Celia. <u>O Novo SFH: A Herança de Velhos Problemas</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 144)	31