

O crescimento da informalidade nas cidades do pós-fordismo e a mudança do paradigma das políticas de habitação social.

Resumo:

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

Num 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 nos apoiaremos nos trabalhos da Cities Alliance, Gilbert, Smolka, de Soto entre outros. O foco principal desta análise se baseia a questão da mudança de paradigma das ações dos governos em relação ao tratamento dado a 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 tratar a incentivar um novo enfoque no tratamento do financiamento de políticas para a habitação de baixa renda visando o combate à exclusão territorial e o crescimento da produção de assentamentos informais. No novo modelo as cidades passam a receberem financiamentos diretos das agências internacionais (sem a mediação dos governos centrais) para realizarem programas e projetos focalizados de combate a pobreza e exclusão territorial.

The Growth in Informality in Post-Fordist and the Paradigm shift in Social Housing Policy

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.

1- 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 se deslocavam para a cidade grande em busca de oportunidades. Este processo pode ser verificado em vários trabalhos de Kowarick (1979), Pasternak (1989), Maricato (1979) Valladares entre outros. Se até meados do século XX 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 se dava 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 as 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, esta dinâmica só é possível em função de um processo de urbanização com baixo grau de regulamentação pública, que 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: a 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 através dos trabalhos de Abramo (2000; 2003) que procura realizar uma teoria econômica sobre as favelas, e Baltrusis (2000) que destaca a existência de um novo segmento do mercado imobiliário: o submercado informal que procura atender, preferencialmente, a população de baixa

renda que não tem acesso ao mercado formal e nem 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.

Num 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 nos apoiaremos 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 que Durand-Lasserve realizou para o Banco Mundial avaliando a questão da mudança de paradigma das ações dos governos em relação ao tratamento dado a 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 a pobreza e exclusão territorial

4

2 – A competitividade das cidades e o aumento da desigualdade sócio-territorial

A mudança do modelo de cidade baseada nos princípios modernos apoiada na produção fordista, onde 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, onde 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 impacto é*

a tendência para o aprofundamento do processo de exclusão social” (Daniel, 2001, pg. 80).

O desequilíbrio sócio-territorial que a competitividade entre as cidades nesta nova lógica da economia urbana causaram 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 que 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 all esta nova forma de apropriação do espaço urbano provocou um desequilíbrio que contribuiu para a fragmentação da cidade. Num 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 all, 2002, pg. 21). Esta situação vem contribuindo para aprofundar o processo de segregação sócio-territorial 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, pg. 12).

Para atrair novos investimentos e se tornarem 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. Este 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 que *“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,

pg. 38). Formando um círculo vicioso, que de acordo com Scott et all 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 all, 2002. pg. 20).

A crise que as cidades dos países em desenvolvimento passam, 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, pg. 72).

As grandes cidades continuam atraindo um grande contingente populacional.¹ Os recursos que são utilizados para gerar um ‘ambiente competitivo’ faz com que os administradores urbanos tratem os problemas relacionados a desigualdade sócio-territorial com ‘programas alternativos’. No caso das políticas habitacionais com programas de re-urbanização 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 XX. E apesar dos resultados positivos e das experiências denominadas de ‘exitosas’, elas ainda não foram capazes de contribuir com a diminuição produção da irregularidade. Pelo contrário o que temos visto é o crescimento dos assentamentos informais e irregulares. De acordo com Souza a consolidação deste processo de produção irregular cria redes de economias informais, que se apóiam e dão apoio ao que a imprensa denomina de ‘criminalidade organizada’ (Souza, 2000). Já Abramo em seu trabalho denomina esta rede de “*economia da necessidade*”.

3 – O aumento da habitação informal nas cidades do 3º. Mundo.

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

Na maior parte dos países pobres ou ‘em desenvolvimento’ os assentamentos precários e irregulares se transformaram numa 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 com COLONIAS POPULARES e no Brasil FAVELAS. Qualquer que seja o nome que se dê, o fato é que estes 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 um terço 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 que vivem de forma precária em cidades pode ser explicado, de um lado pela expulsão da população residente no campo que vai morar na cidade em busca de oportunidades. Este fenômeno observado principalmente nos continentes que abrigam os países mais pobres ou ‘em desenvolvimento’: África, América Latina e Ásia. Nestes países, os imigrantes saem dos seus lugares de origem e chegam às grandes cidades que não estão preparadas para recebê-los. Scott et al destacam que entre os desafios urgentes das políticas sociais num 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 pg. 17).

Apesar deste fenômeno migratório não ser recente, ele ainda surpreende muitos governos que são incapazes de lidar com esta situação. Sem estrutura para atender esta demanda, estas populações vão residir em moradias construídas em assentamentos informais, contribuindo deste 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 infraestrutura básica e serviços para a população de baixa renda, e optam por aplicar os recursos em infraestrutura de ponta para atrair as empresas sedes do capital transnacional. Esta dinâmica faz com que nas cidades sedes do capitalismo globalizado nos países do terceiro mundo convivam lado a lado, os centros com edifícios modernos que Castells (2000) denomina como edifícios da “era informacional” com a deterioração do ambiente urbano expresso pelo aumento do número de favelas e loteamentos irregulares e conseqüentemente o aumento a pobreza urbana (Acioly, 2003). Este fenômeno é designado pela literatura urbana como “cidade dual” ou “fragmentada” expressa através do território a desigualdade que este modelo reproduz.

No entanto não podemos, simplesmente associar o aumento da pobreza, ou melhor, a incapacidade destes países em 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, pg. 04).

A informalidade cresceu na 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 II Guerra, houve uma série de investimentos em infraestrutura para implantar políticas desenvolvimentistas que proporcionaram a criação de algumas redes de proteção social. No caso das políticas habitacionais começam a se desenhar e se implantar programas de construção em massa de conjuntos habitacionais principalmente nos grandes centros.

3.1 – 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 onde 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. Num primeiro momento as políticas se baseavam na produção de moradias administrada e financiada pelo Estado. Como esta 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) estes 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 pg. 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 estes 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 e descentralizaram as políticas, 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 esta afirmação ela se utiliza do trabalho pioneiro de Harms (1982) que demonstra como os países capitalistas se utilizam de programas alternativos desde o século XIX geralmente num cenário de crise econômica ou financeira. Na Alemanha no período de transição para a economia capitalista foi adotada uma política habitacional baseada na ajuda-mutua dos trabalhadores. Esta política foi adotada como uma resposta a Engels que 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 XX “*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 através de um programa de autoconstrução em Porto Rico produziu cerca de 40.000 pequenas unidades habitacionais. (Harms, 1982, citado por Valladares, 1985 pg. 35).

O discurso econômico 'neoliberal' prega a intervenção mínima do Estado. Neste sentido a 'mão invisível' do mercado urbano resolveria através do mecanismo de equilíbrio de mercado o problema da falta de oportunidades para a demanda de baixa renda. No entanto este 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 pg. 24).

De acordo com Acioly (2003) até os anos 70 as principais políticas adotadas para combater os assentamentos informais pelos governos se baseavam na repressão, erradicação, expulsão e re-assentamento. 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 a 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 que as favelas tinham 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 que "*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 pg. 54).

Via de regra, até os anos 1980, a tarefa de produção de provisão habitacional e de infraestrutura urbana era uma tarefa dos governos centrais. Os governos locais em parceria com o central procuravam combater o processo de favelização através da implementação de projetos de construção de moradias e ampliação da infra-estrutura urbana. A política e os programas oficiais deste período se baseavam na aquisição de terras e formação de bancos de terras para empreendimentos de novos bairros para atender a demanda de baixa renda. No entanto esta política de provisão era cara e não se demonstrou capaz de atender a 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 pg. 17).

A partir dos anos 1980 começam ocorrer ações integradas, alternativas ao modelo centralizado sem organizar programas de grande impacto. Neste 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 estes programas não passavam de respostas localizadas de governos locais às pressões da demanda por melhoria das condições de moradia. Eram alternativos 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, pg. 16).

Nos anos 90 as políticas são coordenadas pelos municípios e enfatizam a gestão urbana descentralizada. Na nova lógica da economia mundial a cidade pensada como um todo e tendo como principal foco a *“produtividade da economia urbana”*. Muitas destas 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. Estas 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 deste os anos 60 as principais políticas eram repressivas. A doutrina básica era o da erradicação dos núcleos favelados ou irregulares, através da 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 através da 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 deste modelo vimos a expansão dos bairros periféricos.</p> <p>No Brasil desde o Estado Novo de Vargas nos anos 30 começa a se consolidar 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 se opor 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 este período é marcado pelo processo de redemocratização do país. O principal gestor da política habitacional o BNH entra em colapso e acaba sendo extinto.</p> <p>Começam a coexistir na esfera federal programas do Sistema Financeiro Habitacional gerenciados pela Caixa Econômica Federal e com programas alternativos.</p> <p>Neste período começa 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 políticas em geral são localizadas e não se preocupam em organizar programas em escalas globais. Em geral são programas curativos. O grande problema é que não são implantados programas preventivos o que faz com que os problemas relacionados a expansão da irregularidade urbana se alastre 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 alivia o fator da participação popular.</p> <p>A crise econômica provocada pelo desemprego em massa, inflação alta e intervenções nas políticas macro-econômicas desastrosas causa o empobrecimento e o aumento da desigualdade sócio-econômico da população. Uma das conseqüências desta crise é a ocupação de terras.</p>
Anos 90	<p>No mundo - são priorizadas as ações locais os governos</p>	<p>No mundo – há uma combinação de programas descentralizados</p>

	<p>municipais ganham força. A gestão urbana e governabilidade passam a ser o foco das intervenções. Atrás da do discurso de políticas para a cidade como um todo se percebe a ideologia para aumentar a produtividade e a competitividade urbana. As agências internacionais estabelecem o conceito das ‘Best Practices’.</p> <p>No Brasil – depois de várias crises econômico-financeiras o Plano Real como moeda do país contribui para a estabilização econômica.</p>	<p>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, através de parcerias.</p>
<p>Fontes: Acioly, Claudio <i>Curso de Desarrollo Profesional Mercados Informales: Regularización de la Tenencia de Tierra y Programas de Mejoramiento Urbano en América Latina</i>” 17 a 21 de Novembro de 2003 Recife, Pe, Brasil. Pasternak, S. (1987) “<i>Política Habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas</i>” Cadernos LAP 21.</p>		

3.2 – O paradigma e a mudança de paradigma

As experiências internacionais no tratamento da questão de produção de provisão e do combate a 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 que estas áreas eram 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. Estes 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, pg. 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 que os países endividados adotem um programa de reajuste econômico. No entanto os países que seguiram estas diretrizes não se demonstraram capazes de diminuir o processo de empobrecimento e de segregação espacial, pelo contrário em alguns casos se agravou.

Isto 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 a pobreza e de combate a 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, pg. 10).

O consenso em torno deste 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, pg. 12).

A mudança de paradigma em relação a política habitacional começa a ser colocado 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, pg. 14).

Na maior partes dos países do terceiro mundo os recursos para a construção de novas unidades habitacionais são escassos. Ao adotar uma política de melhoria dos assentamentos informais pode significar uma economia nos gastos com provisão. Neste sentido, o que se percebe é que os programas governamentais de auto-ajuda a construção, apesar de explorar a mão de obra do trabalhador, que se vê sujeito a dupla

jornada de trabalho, foi a solução ‘possível’ para conter o crescimento desta cidade informal. Porém, como veremos mais adiante, apesar destes programas existirem a 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 este 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 que 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	
<i>Aspectos Positivos</i>	<i>Aspectos Negativos</i>
<p>Os programas alternativos são flexíveis possibilitando que as famílias morem em uma habitação condizente com seus padrões culturais e aos seus recursos econômicos.</p> <p>Possibilitam o exercício da autogestão na produção da moradia e garante a autonomia na produção do seu espaço habitacional</p> <p>Redução do custo de produção pela eliminação advindo dos lucros da construção e comercialização e da utilização da mão de obra não remunerada das famílias.</p> <p>O exercício do ‘planejamento participativo’ tem um papel educativo no fortalecimento das relações entre os moradores e seus representantes e órgãos de gestão do poder público.</p>	<p>Para os críticos dos programas alternativos a autoconstrução não expressaria a liberdade de construir, mas uma estratégia de sobrevivência.</p> <p>Quando o Estado promove a autoconstrução na verdade transfere a sua responsabilidade (a provisão de habitação) para a população, que não tem alternativa além de produzir a sua própria moradia.</p> <p>Lentidão e descompasso na construção de moradia.</p> <p>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.</p>
<p>Fonte: Valladares, L. P. (1985) “<i>Políticas Alternativas de Habitação Popular. Um vôo sobre a literatura internacional</i>” in Espaço e Debates nº 15 ano V. NERU São Paulo-SP.</p>	

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 de que não adianta melhorar as condições de moradia se não houver um programa de titulação da propriedade da terra aos moradores destes assentamentos irregulares, já que o problema central destes assentamentos é que os moradores de favelas ou assentamentos similares raramente possuem os direitos de propriedade formal para permanecer nas terras que 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 se utilizar 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 num assentamento irregular ou numa favela é um caso único.

Da mesma forma que as chamadas ‘boas práticas’ ou as ‘experiências exitosas’ de programas habitacionais via de regra não são passíveis de serem replicadas. Em muitos casos os custos destes programas são altíssimos e as soluções muito específicas. De fato eles não são programas de combate à informalidade, mas são apenas uma ‘marca de governo’ que as cidades precisam demonstrar para ingressar nesta 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 a demanda por moradia, mas que os próprios governos criam expectativas com programas que necessitam de uma quantidade de recursos para financiamentos que se torna impossível atender a toda a demanda.

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. Estes 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. Nestes casos se verifica a total ausência do Estado após a intervenção.
- A situação se estabiliza – as melhorias e a posse da terra faz 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 “Freedom 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 Grenell: 1976:237).

Neste sentido, as políticas e os programas seriam traduzidos em melhorias das condições de moradia, urbanizando os bairros periféricos e as favelas, integrando-as a estrutura urbana. No entanto, na maioria dos países não desenvolvidos estes programas ainda são alternativos e complementares dos programas de provisão que são incapazes de atender a demanda.

Referências Bibliográficas:

Abramo, Pedro (2001) *“Mercado e ordem urbana. Do caos à teoria da localização residencial”* Bertrand Brasil, Rio de Janeiro – RJ.

Abramo, Pedro (2003) *“Teoria Econômica da Favela. Quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal”* in Abramo, P. *“A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas”* Sette Letras, FAPERJ. Rio de Janeiro-RJ.

Acioly, C. (2003) 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 de 17 a 21 de novembro de 2003. Recife-PE.

- Bahl, Roy W., and Johannes F. Linn. (1992) *“Urban Public Finance in Developing Countries”*. Washington DC: Published for the World Bank by Oxford University Press.
- Baltrusis, N. (2000) “A dinâmica do mercado imobiliário informal nas favelas de Paraisópolis e Nova Conquista”. Dissertação de mestrado apresentada a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade de Campinas, SP.
- Baltrusis, N (2004) *“As Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS em Diadema. Viabilizando o acesso à terra urbana”*. Relatório final da pesquisa “Rede Nacional de Avaliação e Disseminação de Experiências Alternativas em Habitação Popular” OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (IPPUR/UFRJ-FASE).
- Caldeira, T.P.R. (2000) *“Cidade dos muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo”* Editora 34; EDUSP. São Paulo, SP.
- Cardoso, A.L (2003) *“Política Nacional de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários”* Ministério das Cidades. Brasília-DF.
- Cockburn, J.C. (2003) *“Formalization de la propiedad, cultura registral y credito in Peru”* in Abramo. P. org. *“A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas”* Sette Letras, FAPERJ. Rio de Janeiro-RJ.
- Daniel, C.A. (2001) *“Desenvolvimento econômico local: aliança e competição entre as cidades”* Espaço e Debates, 41, NERU, São Paulo-SP.
- De Soto, Hernando, (1989) *“The other path. The economic answer to terrorism”* Basic Books. New York – NY.
- De Soto, Hernando, (2000) *“O mistério do capital. Por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo”* Record. Rio de Janeiro – RJ.
- Durand-Lasserve, A. & Royston, L. ed. (2002) *“Houlding their ground. Secure land tenure for the urban poor in developing countries”* EARTHSCAN Publications Ltd. London.
- Fernandes, A.C. (2001) *“Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo”* in Espaço e Debates 41 São Paulo. SP.
- Fernandes, E. & Alfonsin, B. coord. *“A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano”*. Del Rey. Belo Horizonte-BH.
- Fichter, R. et all (1976) *“Significado de la autonomia”* in Turner, J.F.C. & Fichter, R. coord. *“Liberdad para construir”* Siglo Veiteuno Editores AS. México.
- Gilbert, A. (2003) *“La Vivienda en America Latina”* documento de trabalho do INDES. Santiago.
- Gottdiener, M. (1990) *“Teoria da Crise e reestruturação sócio-espacial: o caso dos Estados Unidos”* in Preteceille, E. & Valladares, L.P. *“Reestruturação urbana: tendência e desafios”* Nobel/IUPERJ, Rio de Janeiro-RJ.
- Harms, H. (1982) *“Historical perspectives on the practices and purpose of self-help housing”* in Ward, P. *“Self-help housing: a critique”* Mansell Publishing limited. London.
- Kandir, A. (1983) *“A instabilidade do mercado habitacional”* dissertação de mestrado apresentado no IFCH, UNICAMP, Campinas-SP.

- Kowarick, L. (1979) *“A espoliação Urbana”* Paz e Terra. Rio de Janeiro – RJ.
- Kowarick, L. (2001) *“Discursos sobre Vulnerabilidade Sócio-econômica: Estados Unidos, França e Brasil”*. Anais do XXV Encontro Nacional da ANPOCS, de 16 a 20 de outubro de 2001, Caxambu-MG.
- LABHAB/FAUUSP (1999) *Relatório final da pesquisa Parâmetros para urbanização de favelas*. Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos do Departamento de Projetos da FAUUSP.
- Lessa, C. & Dain, S. (1984) *“Capitalismo associado: algumas referencias sobre o tema Estado e desenvolvimento”* in *“Desenvolvimento Capitalista no Brasil”* Brasiliense, São Paulo-SP.
- Lojkine, J. 1981 *“O Estado Capitalista e a Questão Urbana”* Martins Fontes, São Paulo.
- Malta, C. (1986) *“Bases para a análise de políticas urbanas – os interesses em jogo”* Análise e Conjuntura, 2 São Paulo-SP.
- Maricato, E.M. (1979) *“A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial”* Alfa-Ômega, São Paulo-SP
- Maricato, E.M. (1979) *“Autoconstrução a arquitetura possível”* in Maricato, E.M. org. *“A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial”* Alfa-Ômega, São Paulo-SP.
- Mayo, S.; Malpezzi, S & Gross, D.J. (1986) *“Shelter strategies or the urban poor in developing countries”* The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Washington-DC.
- Pasternak, S. & Baltrusis, N. (2003) *“Um olhar sobre a habitação em São Paulo”* Cadernos Metrôpole 9. PRONEX/CNPq, EDUC. São Paulo, SP.
- Pasternak, S. (1992) *“O quadro atual da habitação no Brasil: o déficit de moradias como instrumento para avaliação da política habitacional”* Revista de Administração Municipal, 203, Rio de Janeiro-RJ
- Pasternak, S. (1997) *“Política habitacional no Brasil; retrospectiva e perspectivas”* Cadernos de pesquisa LAP 21, FAUUSP. São Paulo.
- Pasternak, S. (2003) *“O Brasil e suas favelas”* in Abramo, P (org.) (2003) *“A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas”* Livraria Sette Letras, FAPERJ, Lincoln Institute of Land Policy. Rio de Janeiro, RJ.
- Preteceille, E. & Valladares, L. (2000) *“Favela, favelas: unidade ou diversidade da favela carioca”* in. Queiroz Ribeiro, L. C. (org.) *“O futuro das Metrôpoles: desigualdades e governabilidade”*. Ed. Revan. Rio de Janeiro, RJ.
- Ribeiro, L.C.Q. & Azevedo, S. (1996) *“A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmica e impasses”* in Ribeiro, L.C.Q & Azevedo, S. (org.) *“A crise da moradia nas grandes cidades. Da questão da habitação à reforma urbana”* UFRJ-Editora, Rio de Janeiro-RJ.
- Rolnik, R & Bonduki, N. (1979) *“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”* Alfa-Ômega, São Paulo-SP.
- Rolnik, Raquel (1997) *“A cidade e a lei. Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo”* Studio Nobel, São Paulo – SP.

Scott, A.J. et all. (2001) “*Cidades-regiões globais*” in Espaço e Debates 41 São Paulo. SP.

Smolka, M.O. (2003) “*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*”. Del Rey. Belo Horizonte-BH.

Smolka, M.O. (2003) “*Informality, urban poverty and land market prices*” Land Lines, vol. 15 no. 1 janeiro de 2003. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge-MA.

Souza, M.L. (2000) “*O desafio metropolitano. Um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras*” Bertrand Brasil. Rio de Janeiro-RJ.

Topalov, C. 1991 “*Os Saberes sobre a Cidade: tempos de crise?*” in Espaço e Debates nº 34. NERU, São Paulo.

Turner, J.F.C (1977) “*Vivienda, todo el poder para los usuarios. Hacia la economía en la construcción del entorno*” H. Blume Ed. Madrid.

Turner, J.F.C. & Fichter, R. coord. (1976) “*Liberdade para construir*” Siglo Veiteuno Editores AS. México.

Valladares, L.P. (1978) “*Passa-se uma casa: análise da política de remoção de favelas do Rio de Janeiro*” Zahar, Rio de Janeiro-RJ.

Valladares, L.P. (1985) “*Políticas alternativas de habitação popular*” Espaço e Debates, 16, NERU, São Paulo-SP.

Vargas, N. (1979) “*Organização do trabalho e capital: estudo da construção habitacional*” dissertação de mestrado apresentada à Coordenação de Programas de Engenharia UFRJ, Rio de Janeiro-RJ.