

## **HABITAÇÃO AUTOCONSTRUÍDA NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: CONTRIBUIÇÕES E DESAFIOS ATUAIS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL ATRAVÉS DO VOLUNTARIADO .<sup>1</sup>**

---

*Por David Westendorff*

### **Introdução**

Este documento resume a literatura referente aos desafios recentes e atuais para o aumento da qualidade, quantidade e impacto social de contribuições voluntárias visando a autoconstrução de moradias em cidades de países em desenvolvimento. Com base nesta análise o documento sugere várias abordagens para o fornecimento de apoio institucional para a geração de maiores impactos desses esforços. O documento foi preparado para os Voluntários das Nações Unidas<sup>2</sup> como apoio a seu projeto "Apoio ao Voluntariado Intra-cidade".

Este projeto "é baseado na premissa de que o voluntariado ainda é extremamente sub-utilizado no desenvolvimento (urbano) ... [e] ... é raramente reconhecido, promovido e apoiado pelas autoridades locais e por outros formuladores e implementadores de políticas urbanas". Os termos de referência para o documento apontam também que:

Igualmente, o setor local de voluntários é raramente organizado de modo a tirar o melhor de si mesmo. A contribuição do voluntariado para o desenvolvimento urbano poderia ser muito mais ampla do que é atualmente, se recebesse maior apoio. O projeto tem como meta o auxílio à expansão de tal contribuição: (i) organizando atividades de demonstração, bem como (ii) uma campanha para o aumento da conscientização e (iii) assistência técnica. O desenvolvimento de uma base de conhecimento é crucial para estes três objetivos.

O documento compreende quatro partes, não incluindo esta introdução. A primeira parte descreve o que se entende por autoconstrução de moradias em países em desenvolvimento e os métodos que abrangeu durante a era pós-guerra. A segunda parte avalia a escala desse tipo de construção em países em desenvolvimento e as condições de vida fornecidas para a maioria de seus residentes. A terceira parte revê diferentes tipologias organizacionais da autoconstrução para grupos de baixa

---

<sup>1</sup> Eu gostaria de agradecer a Edmundo Werna, especialista em desenvolvimento urbano dos Voluntários das Nações Unidas, pela orientação na preparação deste documento e ao Sr. WU Chun, candidato a Ph.D, Departamento de Sociologia da Universidade de Tsinghua, Pequim pela assistência à pesquisa.

<sup>2</sup> Os Voluntários das Nações Unidas (UNV) é a única agência das Nações Unidas com um mandato para promover, organizar e gerenciar esforços do voluntariado em apoio ao desenvolvimento das metas das Nações Unidas.

renda em áreas urbanas de países em desenvolvimento, focando-se na identificação dos papéis de diferentes agentes sociais, incluindo voluntários. A quarta parte descreve os maiores obstáculos para a transformação de muitas residências autoconstruídas em moradias adequadas para a maioria de seus construtores/residentes. A última parte tem duas divisões. A primeira oferece prescrições gerais para a superação dos obstáculos na adequação dessas moradias. A segunda discute a idéia da UNV (Voluntários das Nações Unidas) sobre as formas de promoção de autoconstruções que levem a transformações psico-social e política de indivíduos, grupos e comunidades que participam desses processos.

A informação e as opiniões oferecidas neste documento são selecionadas a partir de uma revisão seletiva de recentes artigos de periódicos pertinentes que discutem a habitação produzida em regime de autoconstrução ou voluntariado e a melhoria urbana em países desenvolvidos e em desenvolvimento. A pesquisa beneficiou-se, também, de uma revisão de estudos de casos de autoconstrução na Base de Dados de Melhores Práticas da UNCHS (Centro da Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat). Também recorro a estudos acerca de construção de casas por mutirão que desenvolvi sob os auspícios do Instituto de Pesquisas para o Desenvolvimento Social das Nações Unidas (UNRISD), e à minha experiência como conselheiro de uma ONG (organização não-governamental) em Buenos Aires, Argentina, que promove geração de renda e moradias decentes a grupos de baixa renda, através do desenvolvimento de micro-empresas.<sup>3</sup>

## **A habitação urbana autoconstruída no Hemisfério Sul**

Para os propósitos deste documento a autoconstrução ou a habitação por autoajuda é produto de uma série de atividades orientadas ao projeto, construção, manutenção e gerenciamento das estruturas físicas e das redondezas, de abrigos permanentes para seres humanos. A autoconstrução também inclui reformas, alterações ou adaptações de edificações existentes, incluindo prédios de apartamentos, espaços industriais ou outras estruturas que tenham sido ocupadas por longos períodos e cujos novos residentes ou outros que os auxiliam assumam as melhorias. Independentemente da natureza da estrutura, a moradia por autoajuda, normalmente, se não no momento da primeira habitação, impõe provisões eventuais de água limpa, saneamento e energia elétrica dentro do abrigo ou ao alcance conveniente da estrutura. Esta definição expandida segue as normas da "moradia adequada" propostas como um direito humano estabelecido e elaborada extraordinariamente pelas Nações Unidas na convenção de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ESCR). Portanto, enquanto todas as residências autoconstruídas não alcançarem tais premissas de serviços, os mesmos devem ser considerados como uma eventual – mas ainda urgente – meta do processo. Sem

---

<sup>3</sup> A ONG chama-se Microenergia. Informações referentes ao trabalho que desenvolve podem ser encontradas em: [www.microenergia.net](http://www.microenergia.net).

eles, particularmente em assentamentos urbanos densamente habitados, não apenas o bem-estar físico e social dos residentes da estrutura de autoajuda é colocado sob risco pela exposição a patógenos ambientais ou outras condições de risco à saúde, mas também seus vizinhos e comunidades próximas.

A definição de trabalho do direito à habitação adequada, atualmente aplicado pelo Relator Especial das Nações Unidas sobre habitações adequadas como um componente do direito a um padrão de vida apropriado é a seguinte: "o direito de cada mulher, homem, jovem ou criança de obter e manter um lar seguro e participar de uma comunidade onde viva em paz e com dignidade." Em seus esforços para promover a realização deste direito, o Relator Especial tem "seguido uma abordagem holística, baseado na realidade de que todos os direitos humanos são inter-relacionados e indivisíveis. O direito à habitação adequada não pode ser totalmente alcançado se separado de outros direitos como o direito à alimentação, água, saneamento, energia elétrica, saúde, trabalho, propriedade, segurança pessoal, segurança do lar e proteção contra tratamentos desumanos e degradantes". (Kothari)

A literatura que descreve os modernos processos de autoconstrução de moradias e bairros em áreas em urbanização de países em desenvolvimento é quase tão antiga quanto o processo de urbanização moderna. Esta literatura não será aqui revista em detalhes, apenas resumida, de modo a descrever pontualmente alguns dos mais típicos aspectos do processo de peri-urbanização.

Tipicamente, novos migrantes, ao chegar à cidade, hospedam-se em casa de amigos ou parentes ligados a esse mesmo migrante por serem oriundos da mesma terra natal. Após compartilhar ou alugar uma casa por um período para economizar dinheiro e fazer planos apropriados para estabelecer seu próprio lar, o novo migrante juntar-se-ia a um grupo de pretensos ocupantes em uma invasão, mais ou menos organizada, de propriedades vagas e/ou sem uso. Invasões deste tipo poderiam ocorrer em propriedade pública ou privada, nos limites da cidade ou fora dela, mas geralmente não em espaços com adiantados processos de desenvolvimento formal. Mais tipicamente, a área ofereceria múltiplas ameaças em sua ocupação: alta suscetibilidade à poluição industrial ou desastres naturais (enchentes, atividade sísmica, incêndios, etc.) ou com obstáculos quase intransponíveis para a provisão de serviços essenciais (ausência de fontes de água potável, local rochoso e em declive ou passível de desmoronamentos). A ocupação da área aconteceria na calada da noite. Pela manhã, uma série de barracos provisórios levantados uns próximos aos outros, proporcionariam uma imagem de auto-proteção e um importante grau de solidariedade. Invasões e subseqüentes ocupações de áreas em larga escala poderiam, freqüentemente, depender da assistência externa para o alcance de um grau de legitimidade, se não legalidade, para as comunidades dos novos assentamentos. Políticos locais as vêem como redutos eleitorais, ONGs progressistas e organizações ligadas à igreja as vêem como alternativas viáveis à superlotação de favelas urbanas ou outras possíveis piores condições em comunidades que atingiram um crescimento totalmente espontâneo apesar de invasões múltiplas e desordenadas.

A urbanização moderna em países em desenvolvimento refere-se à era pós II Guerra Mundial, durante a qual os processos de descolonização e construção de nações freqüentemente incluíam programas de industrialização. Novas indústrias, geralmente localizadas nas grandes cidades, encorajavam trabalhadores rurais a migrarem para os centros urbanos em busca de maiores salários, melhores condições de vida e acesso à saúde, educação, cultura, etc. Em alguns países, a modernização da agricultura serviu para empurrar os camponeses desempregados para a cidade. Com esses processos, a população urbana começou a crescer mais rápido do que a população total. Embora inicialmente a migração levasse à superpopulação e à degradação dos abrigos existentes, esses mesmos abrigos dentro dos limites da cidade sofreram adequações e logo tornaram-se caros demais para a maioria dos migrantes rurais. Progressivamente, eles foram se assentar na periferia das grandes cidades, em muitos casos ocupando vastas extensões de terra, maiores que o dobro da área dentro dos limites formais da cidade. Mais recentemente, tais áreas ficaram conhecidas como assentamentos peri-urbanos. Uma amostra dos vernáculos usados para descrever tais assentamentos inclui: *pueblos juvenes, colonias, gecekondu, bidonvilles, favelas, shanty towns, squatter settlements, villas de miseria, katchi abadis, chawls, kampungs, etc.* Uma lista mais completa de vernáculos para favelas, por regiões, pode ser encontrada na UNHSP (2003:10).

Passado décadas alguns assentamentos peri-urbanos consolidaram-se como habitações e ganharam conexões com infra-estrutura e fornecimento de serviços urbanos. Famílias com renda regular gradualmente substituíram os materiais temporários de suas primeiras estruturas habitacionais: paredes de alvenaria e argamassa em vez de chapas metálicas ou papelão; pisos ou ladrilhos em vez de chão de terra; janelas de vidro em vez de folhas plásticas ou de papel manteiga e portas com fechaduras em vez de pedaços de lona dependurados. Assentamentos mais prósperos e/ou aqueles com melhores conexões políticas ganharam ruas pavimentadas ligando-os às áreas de transporte metropolitano, serviços urbanos (água, energia elétrica, saneamento e coleta de lixo) e equipamentos sociais e culturais (educação, saúde, recreação). Sem dúvida, algumas dessas comunidades auto-desenvolvidas agora estão demasiadamente maduras, a ponto das habitações construídas com os materiais permanentes originais atingirem o estágio que as classifica como "de risco", pela idade dos materiais e pelo excesso de construção sobre alicerces pobremente projetados e construídos.

Outras comunidades não prosperaram, ou o fizeram apenas seletivamente. Não foram totalmente integradas ao transporte urbano e às redes de infra-estrutura. Cresceram o bastante para serem reconhecidas oficialmente como favelas. Algumas foram envolvidas pela cidade formal<sup>4</sup> que expandiu-se quando as classes média e alta estabeleceu novos bairros, centros comerciais e instalações de recreação para suprir suas necessidades em subúrbios mais limpos e com mais verde. O fato permanece, entretanto, e hoje algo em torno de 43 por cento dos

---

<sup>4</sup> A "cidade formal" é a parte da área urbana que adere às regulamentações do planejamento, códigos de edificações e tem acesso total a transporte moderno, esgoto, coleta de lixo, água potável, energia elétrica, etc.

habitantes urbanos de países em desenvolvimento vivem em favelas. (ONU Habitat 2003:VI).

Em muitos países, o termo "favela" é uma designação oficial, definido e aplicado pelo governo local. Em certas instâncias, o termo pode ser seletivamente aplicado, dependendo de um número mínimo de famílias ou área coberta por abrigos abaixo do padrão. Isto, portanto, não necessariamente enumeraria todas as situações de vida abaixo do padrão de uma cidade, e talvez resultaria em um aumento nas estimativas da população vivendo em abrigos abaixo do padrão, caso as habitações em áreas não designadas como favelas fossem consideradas.

Não são mantidos registros consistentes sobre o número de casas "autoconstruídas" ou sobre a proporção do total de abrigos residenciais urbanos que ocupam, por isso, uma variável aproximada é necessária para estimar-se a parcela da população que nelas vive. Partindo daí, pode-se, portanto, chegar a algumas conclusões sobre a provável quantidade de esforço voluntário que deve ser investido em autoconstruções para manter um teto sobre as cabeças de famílias que não têm outros meios de proteger-se dos elementos naturais. Além disso, seria possível calcular o valor monetário de tal esforço, tanto em termos de economia real para a família, quanto a contribuição ao GDP. Esta última computação está além do alcance deste estudo, mas pode, mais tarde, ser levado em consideração pela UNV para influenciar políticas governamentais, visando o apoio para as moradias por autoajuda/autoconstrução.

A variável que escolhi para estimar a importância de esforços voluntários na produção de habitações por autoconstrução baseia-se no número de pessoas morando em favelas. Veremos que os esforços atuais para definir favelas de modo a permitir comparações entre cidades e entre países devem fornecer uma estimativa razoável das populações residentes em residências construídas desta forma. E, também, pelo fato da quantidade de casas convencionais demolidas no tradicional centro da cidade estar diminuindo devido à desocupação para usos não-residenciais e por causa da regulamentação específica e o policiamento de áreas do centro da cidade, novas favelas surgirão continuamente nas áreas periféricas. Elas serão amplamente construídas por seus próprios habitantes, com ou sem contribuições de trabalhadores informais que vivem nas redondezas.

Embora nem todas as favelas urbanas abriguem pobres e nem todas as residências de favelas sejam inadequadamente construídas e mantidas, pesquisa recente revela que favelas raramente têm o padrão mínimo de "habitação adequada", como definido pelas Nações Unidas. Baseado em uma revisão de definições usadas por governos locais, institutos de estatísticas, instituições que lidam com questões de favelas e percepção pública, o UNHSP (Programa das Nações Unidas para os

Assentamentos Humanos)<sup>5</sup> compila a seguinte lista de características que descrevem favelas (UNHSP, 2003, p. 11):

- a) Ausência de serviços básicos na área (água, esgoto, energia elétrica).
- b) Estruturas de construções abaixo do padrão ou localizadas em locais ilegais, estruturas inadequadas.
- c) Habitações superadensadas (mais de 5 pessoas em cada cômodo).
- d) Condições de vida insalubres e áreas de risco (esgoto a céu aberto, falta de controle na deposição de resíduos, ambientes poluídos, etc. ou em áreas sujeitas a desastres naturais).
- e) Posse insegura (ausência de documento de permissão para uso da área).
- f) Assentamentos irregulares ou informais (que não seguem os planos de uso do solo).
- g) Altos níveis de pobreza e exclusão social.
- h) Tamanho mínimo do assentamento.

O UNHSP também nota que condições como estas "... são manifestações físicas e estatutárias que criam barreiras ao desenvolvimento humano e social." Assim, como discutido mais adiante no documento, sob certas condições, a autoconstrução pode ser uma maneira de transformar favelas em comunidades onde essas barreiras sejam significativamente desmanteladas. Identificar e apoiar essas "certas" condições deve ser, portanto, uma das metas da assistência técnica nacional e internacional, bem como dos programas de auxílio, especialmente os relacionados com a habitação por autoajuda.

Num esforço de projetar significados mais praticáveis para estimar o número de pessoas vivendo em favelas, um Grupo Especialista das Nações Unidas propôs, em outubro de 2002, uma definição operacional baseada num reduzido quadro de indicadores, refletindo: falta de acesso à água salubre; saneamento e outras infra-estruturas; inadequada qualidade estrutural das habitações; superlotação; e estado inseguro de residência. Por este método, o UNHSP chegou à uma estimativa de que 31.6 por cento da população urbana mundial vive em condições inadequadas. Para países em desenvolvimento, a estimativa é de 43 por cento, ou cerca de 870 milhões de pessoas. (UNHSP 2003:12-13) Comparada à estimativa da população de favelas em países em desenvolvimento de 1975 (Madavo), o crescimento durante os 26 anos decorridos foi de mais de 400 por cento.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> O Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UNCHS), o Habitat da ONU e o Programa para Assentamentos Humanos (UNHSP) são nomes para a mesma agência das Nações Unidas preocupada com os assentamentos urbanos.

<sup>6</sup> Esta estimativa de mudança é "muito aproximada", já que nem as definições de população de favelas usadas para esses dois anos (1975 e 2001), nem os sistemas de coleta de dados foram os mesmos.

Isto sugere que pelo menos 4 entre 10 residentes urbanos de países em desenvolvimento moram em casas autoconstruídas que sob um aspecto ou outro é inadequada. Em outras palavras, 4 entre 10 são expostos a condições físicas reconhecidamente nocivas a seres humanos. O UNHSP também conclui, com base nas taxas de crescimento urbano e no declínio da média de investimento público neste e em outros programas orientados à habitações para público de baixa renda, que as populações de favelas provavelmente venham a crescer, em vez de permanecerem estáveis ou diminuir, e que as condições gerais em muitas cidades estão piorando enquanto a globalização reduz o suprimento de empregos no setor formal e aperta o cinto dos mecanismos de redistribuição.

Diante dessas tendências calamitosas, devem ser tomadas atitudes visando apoiar os esforços de pessoas pobres para terem habitações adequadas. Para tanto, serão necessários investimentos estratégicos por parte de governos, organizações internacionais, ONGs locais e internacionais, e das próprias pessoas. O restante deste documento focalizará o desenvolvimento de um entendimento de habitações autoconstruídas ou por autoajuda que pode auxiliar a UNV na identificação de sua estratégica contribuição para este esforço.

## **Acerca das Habitações Autoconstruídas**

Hoje, indivíduos e famílias com rendas muito baixas para permitir que aluguem ou comprem um abrigo devem aceitar acomodações emprestadas, dividir com outros, viver a céu aberto ou construir seus próprios abrigos. Esta última opção pode ser consumada de diferentes formas, desde estender um pedaço de lona sobre uma estrutura existente por sobre um espaço na calçada a juntar-se à uma invasão espontânea de um pedaço de terra aberta, juntando papelão, latas e fios, compondo uma cabana rústica. Outros, ainda, juntam-se a grupos de famílias necessitadas de habitação e organizam-se para ocupar um pedaço de terra onde esperam estabelecer posse permanente, primeiro construindo uma moradia rudimentar e, então, habitando-a por um longo período. Cada vez mais freqüentemente, hoje grupos como estes aliam-se a organizações voluntárias que pertencem a movimentos de moradia locais e/ou nacionais.

A contribuição dessas organizações ao processo de autoconstrução pode ser simples ou complexa. Por exemplo, a tal organização pode simplesmente levar os sem-teto para um local que pode ser propício à invasão. Ou uma ou mais organizações voluntárias podem participar no processo de assistência técnica que inclui organizar os sem-teto em uma "entidade social", na qual algumas aspirações básicas (para habitações) e regras acerca de como alcançá-las coletivamente sejam acordadas por todos os participantes como uma condição para tornar-se membro do grupo e para um eventual acesso à habitação. Nos casos mais formalizados, os presumíveis "ocupantes" concordam em reunir-se regularmente antes de ocupar a terra para manter-se a par dos desdobramentos no ambiente de

ocupações, para organizar tarefas cruciais no local antes da ocupação inicial da terra e para ensaiar cenas que possam ocorrer durante as fases iniciais da ocupação. Membros como estes freqüentemente pagarão taxas para um fundo comum e manterão uma lista de presença nas atividades do grupo como um meio de estabelecer preferência para a escolha da terra e designação das habitações ou outros benefícios que podem ser estabelecidos pela constância na participação.

Após a ocupação da terra pelos autoconstrutores, grupos voluntários e organizações beneficentes devem auxiliá-los, ajudando a organizar e levar adiante tarefas como segurança, proteção contra incêndios, creches e educação, e a adquirir as habilidades necessárias para participarem totalmente das construções, gestão e manutenção de estruturas e instalações comunitárias pretendidas pelos "invasores", etc.

Em alguns casos, mais notadamente dentro e em torno da cidade e do estado de São Paulo, a partir do final da década de 1980, famílias sem-teto organizaram-se e trabalhando juntamente com organizações voluntárias foram capazes de negociar com os municípios o acesso a terras controladas pelo estado para suas nascentes cooperativas. Isto aconteceu predominantemente em cidades governadas por prefeitos de partidos de esquerda, especialmente o Partido dos Trabalhadores.<sup>7</sup>

Em alguns casos, essas organizações de "residentes" oficializaram-se como cooperativas habitacionais. Em outros casos, os residentes invadiram prédios vazios em zonas em desenvolvimento da cidade, onde puderam ou não "habilitar" a estrutura para ocupação humana e/ou estabelecer formas de gestão e governo interno. Isto é geralmente considerado invasão. Entretanto, esta é uma estratégia que pode levar não apenas ao acesso à habitação, mas a melhorias e verdadeira reabilitação da estrutura existente.



Fujian, China



Alkwa, Mali

---

<sup>7</sup> A história dessas experiências na cidade de São Paulo é complexa e cheia de intrigas políticas. Para um excelente estudo do caso de tal experiência, veja Rolnik (1997:2003).

Em função das restrições técnicas e financeiras, a autoconstrução urbana geralmente tem se restringido a prédios com não mais de três andares. Entretanto, há exemplos na China, Yemen, Mali e muitos outros países em desenvolvimento, onde a tecnologia tradicional de construção e materiais tem sido usada com sucesso em estruturas de seis andares há mais de centenas de anos. As modernas experiências de construção por mutirões em áreas urbanas começam a atingir tais níveis.<sup>8</sup>



Bab El, Yemen

## **Objetivos das Habitações Autoconstruídas: Mais que um Abrigo**

Como exposto no início deste documento, a construção de casas em regime de autoajuda tem o potencial de preencher uma gama de funções sociais. A mais importante e imediata delas é fornecer abrigo. Mas, eventualmente, deve integrar um conjunto de serviços e características ambientais concordantes com os critérios de habitações adequadas das Nações Unidas. Segundo, participando de construções em regime de autoconstrução e eventualmente gerindo os recursos e serviços da comunidade, os residentes ou grupos anteriormente marginalizados podem vir a adquirir habilidades, gerar empregos e obter equidade num lar difícil de duplicar sob outras circunstâncias. Terceiro, dependendo de como a construção comunitária por autoajuda é organizada e gerida, tal processo deve promover, entre os participantes, a capacidade de auto-confiança, um entendimento de boa convivência social e ambiental e altos níveis de afeição pelo bairro, porque os espaços públicos e privados personificam a evidência de criatividade e o orgulho da comunidade. Sob circunstâncias ideais, o alcance dessas amplas metas cria uma

---

<sup>8</sup> O problema não tem sido a ausência de tecnologias construtivas que permitam atingir edificações mais altas a partir do trabalho dos autoconstrutores, mas a boa-vontade das administrações públicas que em contribuir com fundos para projetos de prédios de vários andares que permitam que recursos públicos sejam usados para a contratação de trabalho e equipamento especializado necessários à construções seguras com mais de três andares. Veja Rolnik (1997:2003).

forte consciência política entre os residentes que reflete-se numa solidariedade ativa com os outros membros de grupos socialmente marginalizados.<sup>9</sup> *Com efeito, para os membros de grupos socialmente mais marginalizados, o processo de autoconstrução transforma pessoas cuja capacidade de assumir um espírito de ação pública tenha sido, até então, limitada às condições materiais de suas vidas (habitação inadequada, emprego, renda e auto-confiança, individual e coletivamente).*

Portanto, é possível estabelecer:

- a) Que formas de autoconstrução melhor atingem todos esses objetivos, e
- b) Como melhor promover tais formas e os esforços voluntários que elas compreendem.

Para tal, primeiro é necessário rever alguns dos principais papéis exercidos pelos voluntários nos diferentes processos de autoconstrução e então identificar os principais obstáculos para atingir as múltiplas metas da autoconstrução de casas. Isto é discutido nas duas seções que se seguem, respectivamente.

## **Contribuições do Voluntariado para a Autoconstrução de Moradias**

Os papéis do voluntariado foram enumerados na literatura sobre autoconstrução para determinar tamanho, procedimentos e contribuições em espécie de pessoas participantes do processo. Tipicamente, as contribuições em espécie têm sido motivadas pela necessidade daqueles que precisam assegurar suas próprias habitações ou por outros, não necessariamente necessitados de uma casa, mas que querem agir solidariamente com aqueles que precisam. As motivações e ações desses dois tipos de voluntários devem ser entendidos claramente. Não menos importante, entre as razões para agir desta forma está o fato de que eles mutuamente influenciam a efetividade dos outros esforços. Mais propriamente pode-se dizer que o acesso à habitação adequada é uma pré-condição necessária para que alguns indivíduos sejam capazes de agir com instintos de solidariedade. Pode-se ainda dizer – e pode parecer uma evidência anedótica afirmar isto – que o desejo de assumir uma ação de espírito público pode ser despertado através de um processo bem concebido e implementado de autoconstrução.

---

<sup>9</sup> Durante uma revisão de estudos preparados para apresentação no Habitat II, pesquisadores da junta de projeto de pesquisa de ações da UNRISD-UNV e a Ação Voluntária e Democracia Local: Parcerias para um Melhor Futuro Urbano concordaram que uma correta definição de "voluntário(a)" deve contemplar a ele/ela uma condição mínima de saúde, tempo e capacidade mental para decidir, de livre e espontânea vontade, e assumir um ato de solidariedade. (Kumburgaz, Turquia 26-29 Maio de 1996).

Diferentes abordagens da autoconstrução vinculam diferentes processos físicos, sociais e políticos, e preenchem diferentes aspectos das necessidades humanas. Isto estende-se desde a simples resolução temporária da necessidade de abrigo físico ao atendimento progressivo do direito à habitação adequada, emprego e participação em decisões que afetam a família e a comunidade.

A tabela que se segue relaciona os principais papéis desempenhados por voluntários numa gama de processos de autoconstrução. O esquema consiste em cinco diferentes formas ou "estilos" do processo de autoconstrução: o processo individual espontâneo, o processo individual facilitado, o processo coletivo facilitado, o processo coletivo compreensivelmente organizado e facilitado e o processo compreensivelmente de mútua assistência cooperativa.<sup>10</sup> Os papéis relacionados na tabela são aqueles que surgiram com certa consistência numa seleção de estudos de casos sobre construções por autoajuda compilados na última metade dos anos 1990 e também como parte do Programa de Melhores Práticas da UNCHS ou em meus próprios projetos de pesquisa com a UNRISD, Os casos revisados da Lista de Melhores Práticas encontram-se no Anexo I.

## **Papéis de Voluntários e Agentes na Autoconstrução de Moradias**

### Formas de Processos de Autoconstrução

Atividades	Individual Espontâneo	Individual Facilitado (c.g. locais e serviços)	Coletivo Facilitado (c.g. locais e serviços)	Coletivo compreensivelmente organizado e facilitado	Compreensivelmente de mútua assistência cooperativa
Identificação do Local	I	O/G	O/G	O/G/P	O
Preparação do local	I	I/G/P	O/G/P	O/G/P	O/P
Aquisição/fabricação de Materiais	I	I	I	O/G/P	O/A
Construção do primeiro abrigo	I	I	I	I	O/A
Autodefesa/policciamento	I	I	I	I	O/A
Creches	I	I	I/A	I/A	A

---

<sup>10</sup> Entre os pares adjacentes dos cinco processos de autoajuda na construção de habitações listadas, há várias graduações e variantes. Os cinco discutidos neste documento formam as categorias majoritárias, com pelo menos uma grande diferença entre eles. O esquema reflete a ligação entre a progressiva complexidade do processo de autoajuda planejado e a compreensão da mudança esperada. Esta tabela limita-se à construção de abrigos, em detrimento da invasão de terras ou de uma estrutura existente. Este último, apesar de importante em algumas cidades, é muito menos comum na maioria das cidades do mundo em desenvolvimento.

Licença	I	I	I	I	O/A
Treinamento para construção	NA	NA	NA	O	O/A
Projeto de Abrigo e instalações comuns	NA	NA	NA	O/P	O/A/P
Desenvolvimento organizacional de grupos comunitários	NA	NA	NA	O/G	O/A
Gerenciamento de Construção	NA	NA	NA	N	A
Gerenciamento dos materiais e do local	NA	NA	NA	N	A
Gerenciamento de contabilidade e finanças	NA	NA	NA	N	A
Relações com o Governo	NA	NA	NA	A/O/G	A
Autogestão da comunidade	NA	NA	NA	A	A

Legendas:

- I Autoconstrutor individual ou em família
- A Grupos populares auto-organizados
- O ONGs/ Grupos afiliados à igreja ou universidades, sindicatos
- G Governo, autoridade/órgãos públicos (qualquer nível)
- P Setor privado
- NA Não aplicável

No *processo individual espontâneo*, a família necessitada de habitação desempenha quase todos os papéis voluntários. Ela identifica um local onde a construção de um abrigo pareça ser praticável e o risco de não ser removida imediatamente com altos custos materiais seja aceitável. A família, então, coleta e transporta materiais de construção para o local, prepara-o para a construção e rapidamente monta, ali, uma estrutura rudimentar. Ganhar permissão para permanecer no local, seja de proprietário legal público ou privado, seja de um líder local de fato é a única responsabilidade da família. Proteger a família e a propriedade, fornecendo água, saneamento e energia elétrica, e subseqüentes melhorias estruturais, torna-se, então, a preocupação diária da família recém moradora. Esforços coletivos para atingir-se quaisquer desses objetivos só podem ser assumidos se alguma forma de assistência mútua for acordada entre os co-ocupantes. Na ausência de uma força externa organizadora, seja a assistência mútua entre os ocupantes vizinhos ou uma outra qualquer que eventualmente surja, a base para a organização da comunidade e as decisões tomadas pela vizinhança dependem extremamente das características pessoais dos ocupantes. Alto grau de pobreza e diferenças de linguagem e cultura entre os ocupantes sempre retardam este processo.

No *processo individual facilitado*, tais como projetos de fornecimento de terrenos e serviços, algumas das sobrecargas iniciais do assentamento são amenizadas pela participação das autoridades do governo e/ou ONGs. É particularmente benéfico

quando isso reduz o tempo necessário para encontrar-se um local apropriado, e quando o local é preparado e provido com um mínimo de serviços essenciais. E, ainda, a assistência mútua para a auto-proteção, a melhoria estrutural e de serviço, e a tomada de decisões coletiva, serão de acordo com a vontade dos ocupantes.

No *processo coletivo facilitado*, os ocupantes recebem os mesmos benefícios do processo individual facilitado. A principal diferença é que no caso coletivo, os ocupantes chegam ao local como membros de um grupo. Como tal, eles já podem ter recebido instruções sobre como organizar assistência mútua para auto-defesa, serviços do dia-a-dia às famílias que deles necessitam, melhorias ambientais e construtivas, e relacionamento com representantes de chefes políticos e proprietários. O principal benefício, entretanto, pode vir do apoio moral oriundo da sensação de pertencer a um grupo e saber de que em momentos de dificuldades há alguém por perto a quem solicitar ajuda.

O grau de coesão do grupo e a qualidade de sua liderança podem ser extremamente variados. Em alguns casos, as ONGs ou a autoridade local reúnem futuros ocupantes em uma associação com o objetivo de facilitar a assistência a um grupo que pode prover, internamente, assistência mútua, uma gama de habilidades e economias de escala para o processo de construção, por exemplo. Mas, um grupo recém formado tem mais dificuldades de funcionar harmoniosamente do que um outro que tenha tido planejado seu processo de ocupação por um longo período.

No *processo coletivo compreensivelmente organizado e facilitado* (daqui em diante *compreensivo coletivo*) difere das formas mais simples, porque os agentes públicos, privados e da comunidade podem estar envolvidos no trabalho sob todos os aspectos com os futuros ocupantes, desde o planejamento para o processo de autoconstrução, até as últimas fases, incluindo construção, gestão local e até o desenvolvimento organizacional, financiamento habitacional, melhorias de acesso a serviços, etc. Comparado às formas mais simples de autoconstrução, o método compreensivo coletivo envolve um extenso papel para os agentes externos e reflete um maior grau de comprometimento por parte do governo e/ou organizações sociais na manutenção de um processo de melhorias na nova área ocupada. Em alguns dos casos mais formalizados, a organização comunitária incorpora-se como uma entidade sem fins lucrativos através da qual pode receber e utilizar recursos do governo, assinar contratos de negócios e representar os interesses da comunidade perante tribunais e órgãos administrativos governamentais.

Um caso especial e notável da forma *compreensiva coletiva* é a *cooperativa compreensiva de assistência mútua*. Em alguns dos mais avançados exemplos dessa forma de autoconstrução, futuros ocupantes trabalharam intensamente com ONGs para estabelecer comitês funcionais de residentes e um corpo de auto-governo bem antes do processo inicial de ocupação física. O propósito do desenvolvimento organizacional pré-ocupação é instilar nos ocupantes um entendimento de processos democráticos que os guiarão através de incontáveis

decisões exigidas regularmente durante o desenvolvimento de sua comunidade física e social. Essa proximidade dos movimentos habitacionais com as ONGs, sindicatos ou mesmo autoridades municipais, pode continuar durante um longo período após a construção: pessoal experiente de um projeto de cooperativa pode ser chamado a prestar assistência na formação e treinamento de novas cooperativas, ou para auxiliar na legislação de apoio ao desenvolvimento de cooperativas habitacionais.

De acordo com a UNCHS, cooperativas habitacionais têm o potencial de prover as famílias de baixa renda com melhoria de acesso a habitações adequadas porque:

- a) facilitam a união de recursos e a diminuição dos custos individuais de habitações;
- b) fomentam a ação coletiva e a autoajuda;
- c) aumentam o acesso a créditos;
- d) limitam ou evitam especulação.<sup>11</sup> (UNCHS, 2001, p. 208–209)

A UNCHS, então, atribui este potencial institucional da direção das cooperativas aos princípios de propriedade coletiva e gerenciamento democrático.<sup>12</sup>

Algumas das formas de cooperativas habitacionais de mútua assistência mais variadas e de maior sucesso começam a surgir no Uruguai no meio dos anos 1960. Não fossem rigorosamente reprimidas pelo governo militar entre 1973 e 1985, o movimento de cooperativas habitacionais de assistência mútua poderia estar muito mais disseminado do que encontra-se hoje. Entretanto, a experiência uruguaia teve sucesso suficiente para inspirar movimentos habitacionais em toda a América Latina.

Este sucesso também deve muito à forte parceria entre autoridades locais, "OCBs" (organizações comunitárias de base) e ONGs, especialmente em Montevidéu. A ONG FUCVAN, fundada em 1970, forneceu contínua assistência técnica a cooperativas uruguaias desenvolvendo métodos inovadores de construção, materiais e processos de produção de materiais: fornecendo treinamento a movimentos populares, auxílio às políticas de governo, bem como assistência jurídica ao público e outros serviços. Durante a década de 1990, o governo municipal de Montevidéu foi liderado por um arquiteto que já havia se dedicado

---

<sup>11</sup> Veja estudos detalhados demonstrando como esses princípios influenciaram cooperativas habitacionais individuais em Montevidéu, Uruguai e em São Paulo (Rolnik 1998, 2003) e Fortaleza (2001) Brasil.

<sup>12</sup> Em 1996, a UNCHS (244) apontou que a comercialização de mercados formais e informais de terras urbanas estava causando um aumento na concentração de grupos de baixa renda numa área proporcionalmente pequena.

Já em 1987, 2 por cento da população mais rica de Dhaka ocupava a mesma proporção de área que 70 por cento dos mais pobres, nas áreas residenciais da cidade. Os 2.8 milhões de residentes mais pobres de Dhaka viviam em 7 quilômetros quadrados de terra (Islam 1992, citado em UNCHS 1996:242).

anteriormente ao movimento de cooperativas habitacionais. Por sua confiança na validade do modelo habitacional de cooperativas de auxílio mútuo, ele usou sua influência para fundar um "banco de terras", cujo objetivo é adquirir e manter terras e prédios dentro dos limites da cidade que possam ser desenvolvidos por cooperativas de auxílio mútuo de residentes de baixa renda. Com isso, poupa-se a futura cooperativa da função de procurar e comprar a terra com seus próprios recursos - uma tarefa verdadeiramente desanimadora, se não impossível organizacional e financeiramente para residentes de baixa renda. Quando uma cooperativa está suficientemente madura para iniciar a construção ou reforma da propriedade, a cidade a vende para a cooperativa.

A cooperativa adquire a propriedade com os procedimentos de um empréstimo igual ao custo da construção, menos 15 por cento, que é calculado como o valor do trabalho de ajuda mútua. Algumas das características especiais do auxílio mútuo do Uruguai são descritas a seguir:

#### **Cooperativa Habitacional de Auxílio Mútuo no Uruguai: Muito mais que um lar...**

A Cooperativa Habitacional de Auxílio Mútuo no Uruguai demonstrou uma variedade de práticas e resultados socialmente valiosos. Entre eles estão: redução de custos totais em 20 por cento, enquanto entregava uma casa melhor projetada e mais confortável do que as disponíveis pelo mesmo preço no mercado privado; gerenciamento no re-uso ou reciclagem de grande parte de materiais de construção, equipamentos e acabamento quando da reabilitação de estruturas existentes; maximização do uso de trabalho não especializado durante o processo de construção; criação de espaços públicos melhores utilizados e cuidados do que em complexos habitacionais público-governamentais e muitos privados; manutenção financeira mesmo para grupos de baixa renda, etc. Aqueles intimamente envolvidos na assistência a esses projetos declaram, entretanto, que tal sucesso é alcançado, mantido e aprimorado com o passar do tempo em função dos processos sociais colocados durante a formação da cooperativa e da construção de suas premissas físicas:

"A experiência uruguaia de cooperativa habitacional de auxílio mútuo está intimamente ligada à auto-organização e participação de movimentos populares, bem como à aplicação de princípios fundamentais do cooperativismo - na estrutura organizacional, no processo de construção e na proposta de desenvolvimento social de orientação comunitária.

Isto promove valores como solidariedade, democracia e respeito mútuo, que são diferentes e até opostos àqueles de individualismo e competição que prevalecem correntemente nas sociedades modernas. Ajuda mútua, que implica na junção de esforços de cada família beneficiada, não apenas daqueles que agem como líderes dos grupos, é um fato fundamental para a consolidação desses valores. É por isso que mesmo que fosse possível omitir a ajuda mútua como uma necessidade econômica em função da redução dos custos habitacionais, é importante mantê-la como uma forma de fortalecer esses valores."

"Além disso, as capacidades de cooperação e autoajuda alcançadas neste processo são, mais tarde, transferidas a diferentes níveis para preencher as necessidades de outras famílias e comunidades, através da própria cooperativa ou por outras formas de organizações populares iniciadas dentro do movimento de

cooperativas. As cooperativas têm, portanto, criado, por suas próprias ações ou buscando intervenções tanto do estado quanto da comunidade, soluções para a grande proporção de problemas."

Isto inclui:

"Serviços básicos: infra-estrutura urbana (água, rede de esgoto, energia elétrica, coleta de lixo, transporte), cultura (jardins de infância e escolas primárias, creches, bibliotecas públicas, atividades artísticas, instalações para esportes e recreação), saúde (clínicas comunitárias, medicina preventiva, assistência odontológica e psicológica) e alimentação (refeitório público, cooperativas de alimentação) através de programas de gerenciamento comunitário."

"Redes de solidariedade: Apoio comunitário a famílias afetadas por dificuldades sociais e econômicas temporárias (desemprego, greves trabalhistas e - durante o período ditatorial passado - também repressão política), Isto está relacionado ao chamado "fundo de alívio" (fondo de socorro), constituído em cada cooperativa através de contribuições mensais dos próprios membros, outro símbolo da ajuda mútua."

"Educação informal: O funcionamento da cooperativa como uma empresa social e econômica, exige um esforço permanente de parte de seus membros para manter educação e treinamento cooperativo, começando pelo estágio constituinte, estendendo-se aos processos de construção e de vida em comunidade. Esta exigência permanente de treinamento e integração de conhecimento e experiência age como uma genuína escola de educação sistemática."

Retirado de:  
[http://www.rosalux.de/engl/projects/international/Central\\_America/athenaeum.htm](http://www.rosalux.de/engl/projects/international/Central_America/athenaeum.htm)

Fonte Original é Apresentação Habitat II da FUCVAM

<http://www.wisc.edu/uwcc/icic/today/housing/Uruguay--Housing--Self-Management--Commul.html> acessado em 18 fev 2004

Uruguay: Housing, Self-Management, Community Empowerment: The Coop Experience

A próxima seção revisa seletivamente a literatura sobre os fatores que têm impedido que a habitação por autoajuda se torne uma solução à crise de habitações urbanas no mundo em desenvolvimento.

## **Obstáculos ao Sucesso das Habitações por Autoajuda**

Para famílias cuja única chance de realizar seu direito a uma habitação adequada é através da autoajuda, há muitos obstáculos ao sucesso. Eles podem influenciar as chances de sucesso das famílias direta ou indiretamente. Em rápida sucessão, se não simultaneamente, a família deve lidar com desafios para os quatro atributos à habitação adequada: *condições financeiras, condições de vida, segurança e sustentabilidade*. Os parágrafos seguintes identificam esses desafios.

*Condições financeiras* são principalmente determinadas pelo custo de acesso à terra onde vai se construir, aquisição de materiais de construção e ferramentas, contratação de trabalho/tecnologia adicionais, se necessário, aquisição de habilidades em construção etc, necessárias para estabelecer-se um primeiro abrigo rudimentar.

Com exceção da mais precária terra urbana habitável, a maioria dos autoconstrutores não adquirem imediatamente a terra onde construirão suas casas. Mais freqüentemente, "a categoria de posse da maioria dos terrenos urbanos, em muitos países em desenvolvimento, é a de parcelamentos extra-legais de terras. Isto inclui uma larga gama de práticas de desenvolvimento de terras, de invasão e sub-divisões não autorizadas, até a construção em terras registradas de casas que não foram oficialmente sancionadas." (DPU 2002:128). Mas, terrenos no centro da cidade a que possam ter acesso através dessas formas de posse são cada vez mais raros.<sup>12</sup> O alto e crescente custo da terra nessas áreas, que agora é quase universalmente ditado pelo seu "mais alto uso" por causa das reformas e privatização de mercados de terras urbanas, impede seu uso legal por grupos mais necessitados. Como resultado, anteriormente citado, os novos assentamentos autoconstruídos tendem a ser peri-urbanos, com as questões de posse deixadas inicialmente sem acertos e, portanto, precárias.

Mesmo os materiais de construção rudimentares, em áreas metropolitanas, tornaram-se relativamente mais caros para autoconstrutores nas décadas recentes (Ward:5).<sup>13</sup> Ao mesmo tempo, novos materiais, processos de produção e projetos de construção de baixo custo foram desenvolvidos. Isto pode reduzir o custo total da construção, enquanto melhora a qualidade das casas para os autoconstrutores. Todavia, alguns deles podem ser mais suscetíveis a desastres do que à mais usual autoconstrução em área peri-urbanas, se as técnicas de produção intensiva de massa empregadas ou se o projeto da estrutura não forem bem adequados às práticas culturais locais.

Vários estudos, começando pelos antigos trabalhos de Turner, presumiram que os autoconstrutores são engenhosos o suficiente para construir suas próprias casas ou para contratar outros para fazerem todo ou parte do trabalho pra eles. Em situações mais recentes, onde mães solteiras ou outros autoconstrutores sem experiência em construção aderiram ao processo de autoconstrução, ONGs ou OCBs têm sido importantes na transferência de habilidades para estes grupos. A

---

<sup>13</sup> Não encontrei referências para a pesquisa sistemática sobre esta questão. Entretanto, o alto grau de competição que existe atualmente no setor formal e informal de reciclagem em áreas metropolitanas de países em desenvolvimento sugere que vasculhar em busca de materiais apropriados não seria fácil para um não-profissional. (Para mais sobre esta competição, veja Rolnik e Cymbalista 2003.) Ao mesmo tempo, muitos dos materiais de construção fabricados por empresas no mercado provavelmente sofreram alta em virtude de sua integração no processo formal e canais de comercialização, muitos dos quais implicam na influência de preços e padrões internacionais.

existência e qualidade de treinamento que esses grupos podem fornecer ou seu papel no arranjo e negociação de outros serviços (creches, preparação e fornecimento de alimentos, manutenção local, segurança noturna, etc.) para o trabalho de construção pode ser, portanto, um aspecto importante. A completa ausência de acesso a tal treinamento, por outro lado, é um obstáculo significativo para os construtores. Esta situação tem se tornado mais aparente em grandes áreas metropolitanas, onde o alto custo da terra para os autoconstrutores provocou cada vez mais a construção verticalizada, ou seja, a produção de blocos de apartamentos de quatro ou mais andares.

Um exemplo básico disto iniciou-se em São Paulo, Brasil, no início dos anos 1990. Em um dos casos, o mutirão Apuanã foi forçado a adotar um projeto de 4 andares. Equipamentos especiais e trabalhadores altamente treinados eram necessários para a execução de certos aspectos da construção. Após avaliação dos valores e especialidades necessárias para compleição do trabalho, a ONG responsável por acompanhamento técnico em engenharia e arquitetura que auxiliava a comunidade treinou os residentes para construir partes da fundação que de outro modo exigiria trabalhadores especializados a um alto custo para a comunidade. Mas, outras tarefas que podiam ser desempenhadas pela comunidade teriam que ser contratadas. Mas, primeiro, a ONG, trabalhando com os residentes e com o governo local teve que obter permissão especial para usar fundos públicos – destinados unicamente à compra de materiais de construção – para contratar trabalhadores e equipamentos especiais. Ainda mais recentemente, autoconstrutores têm começado a pressionar pelo acesso a prédios de apartamentos abandonados nos centros das cidades. Em situações onde elementos estruturais principais, a parte elétrica, ou os sistemas de água e esgoto estejam seriamente deteriorados, a reabilitação de prédios requer, mais uma vez, mais trabalho especializado do que a média de autoconstrutores de primeira viagem poderiam resolver. Similarmente, Ward sugeriu que a renovação de estruturas permanentes continuamente ampliadas datando de três ou quatro décadas atrás pode ser também mais complicada do que construir a estrutura básica original. (Inclui referências a Turner, Rolnik&Cymbalista, casos da UNV, Ward).

Uma vez estabelecido o abrigo rudimentar, segue-se o esforço pelas *condições de vida*. Isso impõe a elaboração de uma estrutura permanente forte o bastante e projetada de modo a permitir habitação segura durante as condições meteorológicas normais e extremas que possam ocorrer na localidade. Este conceito também implica no espaço suficiente e adequadamente dividido, ventilação e acesso à água limpa, saneamento e energia elétrica; de tal maneira que jovens e adultos, homens e mulheres possam viver em condições que não coloquem em risco seu bem-estar e desenvolvimento físico e psicológico.

Condições financeiras também podem afetar as condições de vida à medida que bloqueiem acesso à posse definitiva. Se evidências legais de posse definitiva não puderem ser compradas nem alugadas, os autoconstrutores terão dificuldade em

emprestar dinheiro para melhorias em suas habitações, tais como cobrir os altos custos de conexão de sistemas de água e esgoto da cidade. Por outro lado, mesmo que a posse definitiva seja possível a princípio, o atraso na regulamentação, altas taxas ou encargos ilegais encontrados durante os esforços para registro de posse podem aumentar os custos deste processo além das condições financeiras, ou a um nível que efetivamente impeça que os residentes apliquem as melhorias de suas estruturas dentro do prazo. Regulamentações pertinentes a planos urbanos (zoneamento, uso de terras, etc.) e administração (características de prédios e lotes, procedimentos de aprovação de ampliações e aumento de estruturas) também já provaram aumentar os custos e desacelerar os processos de posse definitiva para os residentes.<sup>14</sup>

Gilbert (2000) e outros descreveram o problema adicional de financiamento para a autoconstrução de habitações, particularmente no setor formal. Embora os governos não estejam geralmente envolvidos em massivos empréstimos para autoconstrutores, recentemente eles têm reassumido seus investimentos em construções habitacionais públicas ou para grupos de baixa renda. Isto, juntamente com os impactos do enfraquecimento econômico de muitos países em desenvolvimento nos anos de 1990, terá aumentado a pressão pela existência de habitações para público de baixa renda.<sup>15</sup>

Instituições formais do setor privado não têm demonstrado interesse no mercado de construções por autoajuda, geralmente por várias razões: Primeira, as financeiras têm a tendência a aplicar em habitações completas ocupadas pelo proprietário - empréstimos para aluguel ou casas em condomínios, ou para reformas ou casas com fundações inacabadas em locais com serviços são raros. Segunda, financiadoras de hipotecas acham difícil verificar rendimentos de autônomos ou de membros de comunidades de baixa renda. Terceira, as financiadoras não confiam na honestidade dos pobres. Quarta, as financiadoras não participam de pequenos empréstimos com baixo rendimento. Ao mesmo tempo, significantes quantias de micro-crédito conseguidos através de ONGs ainda têm que encontrar seu caminho no mercado de autoconstrução. Parece que a maioria desses recursos tem sido dirigida à empréstimos de capital à empresas, na forma de pequenas quantias. Geralmente tais valores estão bem abaixo daqueles necessários para moradias.

Intimamente ligada em questões de tempo e necessidade de condições de vida, está a segurança: segurança de posse, segurança contra crimes, violência e exclusão

---

<sup>14</sup> Este parágrafo é baseado em Payne (2002).

<sup>15</sup> Um estudo em andamento sobre a situação de habitações em Rosário, Argentina, mostra que famílias de classe média e média alta, tendo sido seriamente afetadas pela queda da economia em sua cidade durante a metade da década passada, mudaram-se de locais centrais e sólidos da cidade para vizinhanças afastadas e para locais menos privilegiados e distantes do centro da cidade. Até o final dos anos 1990, esses locais ofereciam pouca atração para a classe média, porém hoje eles possuem níveis aceitáveis de acesso ao centro da cidade, mas sem os altos custos de terra e habitação. (SALGADO; WOEFLIN).

social; segurança contra desastres naturais e provocados pelo homem. Parece haver um consenso geral entre os profissionais de desenvolvimento urbano, seja trabalhando em governos municipais, agências internacionais ou para ONGs, que a segurança de posse entendida a toda a comunidade é a pedra fundamental sobre a qual a autoconstrução pode prosseguir do abrigo à habitação decente e o desenvolvimento da comunidade a longo prazo. Sem a segurança de posse, o sentimento de insegurança dos residentes evita que os mesmos invistam significativamente em seus abrigos, que consentam em pagar as relativas grandes taxas por água, esgoto e energia elétrica, e que contribuam com trabalho e dinheiro para as melhorias e manutenção das mínimas condições adequadas, ambientais e de equipamentos dentro da comunidade. Moser (1997) e outros, demonstraram que os bairros com as piores condições de habitação e ambiente comunitário, em Kingston, Jamaica, estavam entre os mais violentos. E, por causa da prevalência dos níveis de violência, os esforços para melhorias nesses bairros eram muito mais difíceis do que em outros bairros de baixa renda. Por isso, condições ambientais e habitações pobres tendem a fomentar não apenas problemas de saúde, mas a violência, o que ajuda a manter altos níveis de pobreza. Isto também compromete os esforços de melhorar o capital humano na comunidade dando aos residentes um ambiente saudável.

Insegurança de posse também serve para tornar os residentes mais vulneráveis à exploração de criminosos, políticos ou chefes locais. O dinheiro que poderia ser, de outra forma, investido em habitação ou terra – um tipo de poupança – é gasto na obtenção de promessas de proteção contra despejo. Além disso, com a ausência de agências bancárias nas comunidades mais pobres, as economias são guardadas em dinheiro, junto à pessoa ou em casa. Esses recursos são mais facilmente roubados do que os mantidos em cofres seguros. Ainda pior, na ausência de direitos de posse claros e seguros, os residentes sofrem grande risco em consequência de desastres naturais, incêndios, tumultos ou outras atividades que resultem em destruição em larga escala da propriedade. A confusão e desespero que se seguem após esses eventos, sempre leva a novas negociações e dependências para aqueles que tiveram suas propriedades destruídas. Relatórios de muitas cidades da Índia, onde lutas populares ocorreram freqüentemente desde 1980 – e continuam até o presente – mostram que as mesmas resultaram numa reorganização em larga escala (guetização) de bairros por tendências religiosas diferentes. Na maioria dos casos, os setores mais fracos da população têm sido extremamente marginalizados.<sup>16</sup>

Finalmente, mesmo que as comunidades de autoconstrução criassem casas e bairros decentes, outras forças desafiam sua *sustentação*. Condições financeiras,

---

<sup>16</sup> Para uma descrição detalhada das conseqüências da insegurança de posse para melhorias em construções e saneamento ambiental e para segurança pessoal em Mumbai (Bombay) Índia, veja YUVA. Para entender como ocorre a "guetização" nas comunidades/linhas religiosas na mesma cidade e em outras da Índia, veja Khotari e Contractor. Para uma discussão de ligações entre renovação urbana, guetização, discórdia popular e integração econômica global em Ahmedabad, Índia, veja DaCosta.

condições de vida e segurança não podem ser mantidas indefinidamente se as famílias nessas comunidades não encontrarem e mantiverem fontes adequadas de proventos. É óbvio que quando os proventos caem ao nível de subsistência (i.e. cobrindo os custos de uma cesta básica de alimentos e medicamentos essenciais) outras despesas do lar serão cortadas.

Se isso persistir por muito tempo, as conseqüências da falha em manter a qualidade do abrigo ou de pagar contas de água ou energia podem tornar-se graves. Algumas das principais razões que levam à diminuição de proventos em bairros de autoconstrução incluem:

*A longa distância entre o lar e o trabalho remunerado.* Muitos dos locais de autoconstrução de habitações são localizados na extrema periferia de áreas metropolitanas. A ausência de transporte público ou privado barato e relativamente rápido servindo esses bairros força os residentes a difíceis escolhas. O gasto com transporte pode consumir grande parte dos proventos do trabalhador e de suas horas para locomoção. Tempo de transportes de 4 horas diárias não são incomuns para moradores de comunidades periféricas em algumas das maiores cidades de países em desenvolvimento.<sup>17</sup> Para as mulheres, o dia sempre começa e termina em uma perigosa caminhada através de becos escuros entre suas casas e o ponto de ônibus. A ausência dos pais por tão longo período de tempo sempre requer custos adicionais para o cuidado com os filhos, ou a terrível opção de deixar os filhos sozinhos ou com outros que não têm a capacidade cuidar dos mesmos adequadamente. Longo período gasto em transporte sempre tem um impacto negativo na habilidade dos membros da comunidade em participar no gerenciamento ou nas atividades de melhorias da comunidade. Isto também pode influenciar negativamente a segurança e qualidade ambiental do bairro, bem como a qualidade de gestão possível em uma comunidade já sobrecarregada.<sup>18</sup>

Uma ameaça mais generalizada para a manutenção de habitação decente e comunidades saudáveis é o declínio dos proventos reais dos lares. Em países em desenvolvimento, e especialmente em cidades onde o setor informal já fornece a maioria das oportunidades de emprego, é difícil monitorar apropriadamente os níveis de proventos. Entretanto, os dados de desemprego fornecem alguns indícios

---

<sup>17</sup> De acordo com relatório recente do Banco Mundial, no México, "os pobres sofrem mais porque vivem em área periféricas onde os serviços de transporte público disponíveis são sempre mal organizados e inadequados em termos de nível de serviço na área servida. Uma grande porcentagem de pobres urbanos tem que fazer várias baldeações e leva horas para alcançar seu destino. Muito freqüentemente, essas viagens custam mais de 20 por cento de seu salário e são feitas em ônibus sem segurança." O estudo feito pela CEBRAP (1978) documentou a emergência de condições como estas para os pobres de São Paulo no meio do "Milagre Brasileiro".

<sup>18</sup> Na análise da troca de papéis das mulheres nas comunidades de baixa renda, feita em conjunto pelo projeto de pesquisa e ação da UNV-UNRISD, Lind e Farmelo apontam que os efeitos da austeridade nas últimas duas décadas na América Latina e outros locais, forçaram as mulheres a assumirem tripla função: serviços domésticos, geração de receita através de emprego e manutenção do ambiente local e comunitário. Eles perguntam se esses papéis são simultaneamente sustentáveis sem um papel ativo do estado.

do bem-estar doméstico. Para aqueles países que enviaram seus dados para a OIT (Organização Internacional do Trabalho) nos anos 1990, a tendência é sombria: Em 11 de 17 economias do Pacífico, o desemprego cresceu, em 37 países da América Latina e Caribe, as taxas de desemprego subiram em 15 e diminuíram em 7, com o restante mantendo-se relativamente estável. Doze países da África Sub-Saariana mostraram uma taxa de desemprego com altos dois dígitos. Apenas a Nigéria e o Zimbábue relataram taxas de desemprego de menos de 7 por cento após 1995 (UNHSP 2003:99).

Até este ponto, muitas das discussões sobre habitações por autoconstrução ou autoajuda giraram em torno da construção de abrigos para propriedade individual. Há, entretanto, contínuo interesse no desenvolvimento de habitações por autoajuda por cooperativas de auxílio mútuo, apesar de suas pequenas contribuições para o alívio do déficit habitacional para baixa renda. Participantes do movimento de cooperativas citam a influência governamental – de longa data – por encorajar as formas tradicionais de aquisição de propriedades como a principal razão para evitarem as cooperativas de auxílio mútuo. Outras razões podem incluir os mais complexos requerimentos governamentais para cooperativas habitacionais, a pequena quantia de recursos públicos ou privados disponíveis para elas e a ausência de apoio institucional. Dentro desta última categoria, a estrutura legal e administrativa deveria encorajar os governos urbanos a trabalhar com as cooperativas, com vantagens sobre taxas similares à propriedade habitacional, existência de programas de treinamento para futuras cooperativas habitacionais, etc.<sup>19</sup>

Esta rápida revisão de limitações à construção de habitações por autoajuda mostra que muitos fatores podem inibir a construção de habitações adequadas e de uma comunidade saudável. Isso parte, do início, de questões de imediatas condições financeiras para a compra de materiais e acesso à terra onde estabelecer-se um primeiro abrigo; depois, a implantação de serviços públicos e acesso aos mesmos a preços possíveis para deixar o abrigo em condições de moradia e um saudável meio ambiente; e então, a segurança física contra roubo, violência desastres naturais e provocados pelo homem; e finalmente, a capacidade de lares e comunidades manterem a qualidade dos investimentos que fizeram em suas casas e comunidades por um longo período de tempo. A última seção deste documento procura identificar essas limitações, nas quais a UNV deve concentrar seu trabalho, e esboçar maneiras da UNV abordar esses problemas.

---

<sup>19</sup> Nesta revisão dos obstáculos para o estabelecimento de cooperativas habitacionais, a UNCHS (2001:209) apontou: a necessidade de haver um forte agente catalisador para mobilizar famílias de baixa renda em um grupo; a escassez de especialistas em questões legais, gerenciais e financeiras entre os membros; e os custos da oportunidade de pessoas pobres envolverem-se em ações coletivas e gerenciamento.

## **O que a UNV pode fazer para promover o cumprimento do direito a habitação adequada através do processo de autoconstrução?**

Seria razoável dizer que a habitação autoconstruída, desempenhada por indivíduos agindo sozinhos ou coletivamente, será uma das maiores, se não a maior atividade voluntária desempenhada nas áreas urbanas do mundo em desenvolvimento durante as próximas várias décadas. O ritmo da migração rural-urbana e o processo paralelo da urbanização indiscriminada da miséria faz com que isso pareça inevitável.<sup>20</sup> A UNV, como a agência da ONU responsável por combinar pensamentos e ações no apoio à ação voluntária do nível local para o global, pode, portanto, adotar estratégias para entender esses processos e então disseminar o conhecimento e informação que a sociedade precisa para fazer melhor uso desses impulsos e energias voluntárias. Tendo aprimorado sua análise de autoconstrução, a UNV pode, então, procurar canalizar este novo conhecimento para organizações internacionais, governos nacionais e organizações da sociedade civil de todos os níveis. O aspecto crucial será menor nos aspectos técnicos da construção por autoajuda ou auxílio mútuo: projeto físico, o desenvolvimento de materiais de baixo custo ou até mesmo a formulação de questões legais/legislativas apropriadas que apoiem este processo. Muitas organizações já vêm fazendo grande progresso nessas áreas. Portanto, eu alertaria a UNV para fomentar e promover as "invenções sociais"<sup>21</sup> necessárias para unir essas inovações técnicas em processos que sejam economicamente eficientes, politicamente possíveis e socialmente sustentáveis<sup>22</sup>. Se juntássemos essas características, pensaríamos no esforço voluntário como o "transformador" da sociedade como um todo.

Em projetos-piloto de habitações por autoajuda de maior sucesso, autoridades locais e de alto escalão, ONGs e membros de comunidades marginalizadas contribuíram de modo combinado para os recursos sociais, econômicos e legais necessários ao fortalecimento de indivíduos e grupos para coletivamente construir lares e comunidades saudáveis e sustentáveis. O principal obstáculo para esses processos é a falta de vontade política por parte dos governos para

---

<sup>20</sup> Atenção para desastres humanitários, seja feito inteiramente pelo homem ou seja natural - ou algo entre os dois-, também envolve massivas responsabilidades voluntárias, assim como as tradicionais formas de caridade e as formas mais socialmente progressivas de ação voluntária da classe média de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Mas, isto é, provavelmente, muito pouco em comparação com os números de horas e valores financeiros em contribuições de pessoas tentando assegurar habitações adequadas em áreas urbanas do mundo em desenvolvimento. Nunca antes na história 3 bilhões de pessoas, residentes urbanos, engajaram-se simultaneamente em construções e reformas habitacionais...

Entretanto, o trabalho feminino, como cuidar de crianças, idosos e doentes - predominantemente realizado por mulheres e garotas - podem interferir nas horas e valores gastos na da produção da moradia.

<sup>21</sup> Invenção social é uma nova lei, organização ou procedimento que muda as maneiras pelas quais as pessoas se referem a si mesmas ou ao outro, individual ou coletivamente. Conger (2-3) fornece uma breve, mas fascinante cronologia de leis, organizações e procedimentos exemplares que qualifica como "invenções sociais".

<sup>22</sup> "Socialmente sustentável" neste contexto, seria a realização e manutenção de habitações adequadas para uma crescente proporção da população global.

decretar e implementar uma legislação que desbloqueie esses recursos em larga escala. Interesses de poderosos proprietários urbanos, grandes construtoras, o mercado imobiliário e instituições financeiras que beneficiam-se da produção "formal" de habitações influenciam o processo político para evitar que os governantes façam o que sabem ser uma abordagem válida para abrigar adequadamente as grandes massas de pobres urbanos.

Em resposta, a UNV poderia agir, em nível global, na promoção de um entendimento de "padrão" de programas de construção de habitações por assistência mútua/cooperativa/autoconstrução e suas eventuais limitações. Alguns dos passos a serem seguidos incluem:

- a) Comissionar um painel de personalidades destacadas abrangendo representantes (de forma voluntária) de ONGs internacionais, agências da ONU, organizações populares, ONGs de desenvolvimento doméstico e especialistas em governo urbano independente para assumirem uma análise profunda e continuada destas experiências.<sup>23</sup> Este grupo deveria publicar um relatório anual em conjunto com o Relator Especial (RE) da ONU sobre o Direito à Habitação Adequada, com o progresso de países específicos (e, possivelmente, cidades) no estabelecimento de um "ambiente facilitador" para autoconstrução de moradias.
- b) Criar uma página multilíguas na internet para a troca de experiências entre organizações participativas em experiências de moradias autoconstruídas. O site destacaria, entre outras coisas, aspectos detalhados de colaborações entre autoridades locais, ONGs e organizações comunitárias em seus esforços para implementar uma melhoria urbana holística através de processos de autoconstrução coletiva; exemplos dos papéis e responsabilidades dos órgãos governamentais, ONGs, organizações populares e agências doadores internacionais na promoção de processos de autoconstrução.
- c) Estabelecer em conjunto com o RE e o Painel de personalidades destacadas, indicadores para o monitoramento do progresso de governos nacionais e locais no apoio aos processos de autoconstrução que demonstrem grandes promessas no acesso a melhorias e manutenção para habitações decentes para residentes urbanos de baixa e muito baixa renda. O sistema de indicadores seria elaborado de forma suficientemente detalhada e simples para que as organizações populares pudessem aplicar os princípios de monitoramento em suas próprias comunidades.

---

<sup>23</sup> A UNV já deu o louvável passo de comissionar uma análise do desenvolvimento de grupos de cooperativas habitacionais por mútuo (auxílio mútuo) no Brasil.

Estas ações não farão, necessariamente, uma grande diferença, a menos que os grupos interessados em oporem-se aos processos de construção por autoajuda para os pobres possam ser cooptados a apoiar as mudanças ou forçados a liberar alguns benefícios derivados do status quo. Em sociedades democráticas, isto pode ser feito, mas com grande dificuldade, através de uma combinação de urnas eleitorais, movimentos sindicais independentes ou processos legais administrativos que modifiquem a relativa balança de poder na sociedade a favor dos pobres. É improvável, entretanto, que tais forças venham à tona sem a total participação dos pobres no processo político buscando tais objetivos. Em cidades com processos democráticos formais e com mais da metade da população vivendo em favelas, os pobres são largamente excluídos do auto-desenvolvimento e da manifestação de sua própria voz política. Suas organizações são fracas demais. O acesso à educação, saúde, água potável e saneamento é seriamente comprometido. Seu meio ambiente e meio social estão sob máximo estresse. Tais condições são mais propícias a levar à apatia do que à acertada e bem direcionada força política.

A UNV pode, portanto, dar especial atenção à promoção desses processos de autoajuda que estimulam cidadãos de baixa renda a fazer por eles mesmos o que têm que fazer e a forjar as alianças necessárias para estabelecer ações justas e efetivas a seu favor por parte dos governos e do mercado. Assim, os esforços da UNV devem, portanto, focar nos processos que criem ou aprimorem as condições de ativa cidadania através dos processos de construção por autoajuda. A hipótese do autor é que os processos de autoconstrução, tais como o mutirão (cooperativas habitacionais de auxílio mútuo), como praticados em diferentes partes do Brasil e Uruguai sejam provavelmente maiores despertadores da consciência cidadã do que experiências de autoconstrução mais limitadas que combinam garantias e empréstimos feitos em partes, materiais de baixo custo e acesso à terra sem que seja colocado amplamente em prática o processo de construção no contexto político e econômico de uma comunidade e de um país.<sup>24</sup> Entretanto, cooperativas como estas desenvolveram-se em um contexto institucional particular, que pode não ser facilmente repetido fora do Cone Sul da América Latina. Aprender como adaptar essas experiências às condições locais, ou como promover o acesso a condições suficientes e necessárias a permitir que

---

<sup>24</sup> Burgess tem argumentado que a construção de casas por autoajuda por residentes de baixa renda não deve ser encorajada, porque representa uma forma de "dupla exploração". O trabalhador urbano, sendo incapaz de ganhar um salário que o/a permita alugar ou adquirir uma casa adequada, deve então, explorar a si mesmo em seu horário de folga do trabalho, em função de adquirir seus próprios meios de re-produção. No atual ambiente, onde habitações decentes para a população de baixa renda em países em desenvolvimento (e desenvolvidos) quase não existem, e acredita-se que continuarão escassos, este argumento é discutível. Os pobres vão arranjar suas próprias casas ou ficarão sem as mesmas. A questão é se eles viverão ou não em lares e assentamentos saudáveis. Como a eventual maioria da sociedade, as chances de sucesso dos pobres urbanos dependerão de uma grande melhoria em sua habilidade de exercitar a pressão necessária para as transformações sociais. É minha impressão que a socialização política de longo prazo que ocorre em algumas dessas cooperativas habitacionais de auxílio mútuo forneça uma das mais promissoras vias para o desenvolvimento da força econômica e da consciência política dos pobres. É a partir daí que eles, coletivamente, transformam a si mesmos e à sociedade, progressivamente diminuindo as relações de desigualdade que suportam historicamente.

tais modelos funcionem em outros lugares é um importante desafio que talvez a UNV pudesse assumir patrocinando intercâmbios entre especialistas em habitação e ativistas de movimentos habitacionais em diferentes países.

Embora muitos países tenham reduzido recentemente sua confiança no uso do despejo como forma de limpar a área urbana de ocupações informais, ainda vemos, tristemente, muitas ocorrências desse comportamento desumano. Em algumas cidades asiáticas de crescimento acelerado, o uso da força têm sido cada vez mais freqüente. As causas vêm desde propostas de embelezamento da cidade à relocação maciça em face de projetos mega-estruturais para melhorias ambientais urbanas com intenções de atrair eventos esportivos e culturais internacionais. Hoje, quando ocupações informais ou habitações legais são destruídas sem a adequada compensação, muitos residentes são incapazes de comprar uma habitação de produção em massa para baixa renda, nem têm habilidade ou conhecimento para ingressarem na opção de autoconstrução. Também não podem encontrar facilmente empregos adequados ou meios de acesso às necessidades sociais que os sustentavam em sua antiga moradia. Por essas razões, é melhor evitar a força e, ao invés disso, ajudar os residentes a melhorar/reformar suas habitações. Mas, isto não pode acontecer, a menos que as desocupações forçadas sejam abolidas.

- a) Estabelecer alianças com a Coalizão Internacional para o Habitat ("Habitat International Coalition") e com o CDHD – Comitê de Direitos à Habitação e Despejos ("COHRE – Committee on Housing Rights and Evictions") para entender como promover melhores práticas na prevenção dos despejos e da destruição de casas autoconstruídas sob o pretexto de desenvolvimento urbano, quando opções mais socialmente sustentáveis são viáveis.
- b) Evitar a destruição de casas autoconstruídas (habitações de favelas) resultantes de violência sectária (Ahmedabad e Mumbai, Índia, os Bálcãs, Palestina), como talvez com os "Capacetes Brancos" durante períodos de conflito.

Finalmente, a ausência de transporte público eficiente e acessível demanda estratégias para o crescimento de emprego com salários adequados mais próximos das residências dos moradores de baixa renda, em favelas no centro das cidades ou na periferia. Se a atual tendência continuar, os empregos a serem criados nos assentamentos periféricos serão no setor de micro-empresas informais, que já emprega mais de metade da força de trabalho em muitas cidades de países em desenvolvimento. Entre as mais importantes indústrias para tais assentamentos, estarão a construção e melhorias de habitações. Sem dúvida, Setchell (9-13), descrevendo sua própria experiência de campo na prevenção de desastres, e o trabalho de Tipple (1999) e Kellet e Tipple, estima que o efeito combinado da criação de empregos, ou o *multiplicador de empregos*, de um emprego criado com trabalho intensivo de baixo custo na construção ou reforma habitacional deve chegar a seis. Setchell calcula o multiplicador como se segue: "uma oportunidade direta de subsistência na provisão e melhoria de abrigos; duas oportunidades

associadas às atividades de apoio; uma em atividades futuras em cadeia; e dois em atividades de empresa domiciliar.

Muitas das atividades orientadas desses abrigos, bem como a gama de outras micro-empresas encontradas na periferia e favelas localizam-se em espaços adjacentes ou dentro da residência de seus proprietários. Sem um cuidadoso planejamento e execução do espaço casa-trabalho – incluindo suas conexões com serviços essenciais, o manuseio de lixo produzido e o ingresso e saída de mercadorias – a mistura de propagação econômica e social sob o mesmo teto pode afetar a saúde dos membros da família, de outros trabalhadores e vizinhos. Quanto maior a densidade de estabelecimentos de múltiplo uso, maior a ameaça ao meio ambiente e à saúde humana. Portanto, o planejamento holístico para o uso múltiplo em alta densidade de comunidades de baixa renda é crucial se as condições de saúde e de trabalho quiserem ser estabelecidas e mantidas. Planejamentos deste tipo, feito por residentes, têm sido raros em bairros com núcleos espontâneos e degradados. Entretanto, existem precedentes de tipos de comunidades impondo usos corretos de espaço público e privado, após a conclusão da ocupação.<sup>25</sup>

A contribuição da UNV para promover um planejamento holístico para uso múltiplo de bairros com micro-empresas seria através da identificação, talvez em colaboração com a UN Habitat, de uma gama de casos de experiências de planejamento holístico em assentamentos espontâneos e centro urbanos degradados que conseguiram lidar com o acomodamento e promoção de micro-empresas sem sacrificar a saúde de famílias locais, trabalhadores ou meio ambiente. A UNV poderia, então, trabalhar com especialistas para codificar ou sistematizar os processos e lições dessas experiências e publicá-las em seu site nas línguas da ONU. Uma meta mais alta a ser alcançada seria o estabelecimento de um programa de aprendizagem à distância para planejadores populares holísticos, cujos professores seriam os líderes e participantes de alguns dos casos de sucesso documentados pela UNV. Estes "mestres à distância" seriam, obviamente, da UNV.

## **Bibliografia**

CEBRAP and São Paulo Justice and Peace Commission. 1978. **São Paulo Growth and Poverty**. London: The Bowerdean Press in association with the Catholic Institute for International Relations.

Conger, D. Stuart, 2002. **Social Inventions**. Excerto encontrado em: <http://www.innovation.cc/books/social-inventions-isbn.pdf>; O mesmo excerto foi publicado no

---

<sup>25</sup> Veja, por exemplo, casos de "desenvolvimento integral" nos Cones Norte e Leste de Lima desde o fim dos anos 1980 até hoje (Joseph), os casos do Mutirão 50 e Comunidades na cidade brasileira de Fortaleza nos anos 1990 (Correa de Oliveira) e os esforços contínuos da "Microenergia" na Argentina, descritos brevemente no final deste documento.

Journal of Innovation, 2002.

Correa de Oliveira, Maria Teresa. 2001. *Towards More Cooperative Cities: Examples of the Principle of Partnership in Brazil*. In vanDijk, Miene Pieter, Marike Noordhoek and Emiel Wegelin, Eds. **New Institutional Forms in Urban Management: Emerging Practices in Developing and Transitional Countries**. Rotterdam: IHS: pp 97-114.

D' Costa, Wilfred. 2002. *In the Cauldron of Communal Conflicts: Shrinking Political Space and Vulnerability of Minorities*, em Kundu e Mahadevia, pp 349-73.

Ferguson, B. 1999. *Micro-finance of housing: a key to housing the low or moderate-income majority?* **Environment and Urbanization**, 11, pp. 185-199.

Gilbert, Alan , 2000. *Financing self-help housing: Evidence from Bogota, Colombia* **International Planning Studies**; Jun 2000; 5, 2, pg. 165-190.

Giugale, Marcelo M., Olivier Lafourcade and Vinh H. Nguyen. 2001. Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era. **Washington: World Bank** <http://www.bancomundial.org.mx/pdf/SobreMexico/Todoslossectores/Mexacom/17.pdf>

Islam, Nazrul. 1992. *Land ownership pattern in Dhaka City*, in Nazrul Islam and Amirul Islam Chowdhury (eds.), **Urban Land Management in Bangladesh**. Ministry of Land, Government of Bangladesh, Dhaka, 1992.

Kellett, P., and A.G. Tipple. 2000. *The home as workplace: a study of income-generating activities within the domestic setting*. **Environment & Urbanization** 12(1): 203-213.

Kundu, Amitabh and Darshini Mahadevia, eds. 2002. **Poverty and Vulnerability in a Globalising Metropolis Ahmedabad**. New Delhi: Manak.

Kothari, Miloon. 2003. Statement of the Mr. Miloon Kothari Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living to the Commission on Human Rights, Fifty-ninth session, Agenda Item 10. 4 April 2003.

Lind, Amy and Martha Farmelo. 1996. **Gender and Urban Social Movements: Women's Community Responses to Restructuring and Urban Poverty**. UNRISD Discussion Paper No. 76. Geneva: UNRISD.

Madavo, Callisto Eneas. 1976 *Uncontrolled Settlements, em Finance & Development* 1976. Vol. 13, Iss. 1.

Mehlomakulu, Tobeka and Lochner Marais. 1999. *Dweller perceptions of public and*

*self-built houses: some evidence from Mangaung (Bloemfontein)*, em *Tydskrif vir Gesinsekologie en Verbruikerswetenskappe*, Vol 27: No 2, 1999, pp 92-103.

Payne, Geoffrey. 2002. *Lowering the ladder: regulatory frameworks for sustainable development*. in Westendorff, David & Deborah Eade, eds. 2002. **Development and Cities**. A Development in Practice Reader. Oxford: UNRISD e Oxfam. Pp248-262.

Salgado, Marcelo and Maria Lidia Woelfin. 2003. “ Estudio del Impacto de la Globalizacion y las Politicas Economicas en el Cumplimiento de los Derechos Humanos para la Vivienda Adecuada” – Región MERCOSUR, Ciudad de Rosario, Informe Preliminar.

Setchell, Charles A. 2001 **Reducing Vulnerability through Livelihoods Promotion in Shelter Sector Activities: An Initial Examination for Potential Mitigation and Post-disaster Application**. FEINSTEIN INTERNATIONAL FAMINE CENTER WORKING PAPER NO. 5. Tufts University. [http://famine.tufts.edu/pdf/working\\_paper\\_5.pdf](http://famine.tufts.edu/pdf/working_paper_5.pdf)

Tipple, G. 1999. *Building Homes to Build Local Economies*. **Habitat Debate 5(2)**: 12-13.

United Nations Human Settlements Programme (UNHSP). 2003. **The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003**. London: Earthscan.

UNCHS 2001. **Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements 2001**. London: Earthscan.

UNCHS 1996. **An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements 1996**. Oxford: OUP.

UNESCO Homelessness and Housing: Best Practices Database:

Self-Contained Housing Delivery System—Thailand,

**Fonte:** <http://www.vcn.bc.ca/citizens-handbook/unesco/most/asia10.html>

Ward, Peter M. 2001. *The Rehabilitation of Consolidated Irregular Settlements in*

*Latin American Cities: Towards a Third Generation of Public Policy Housing Analysis and Development*. ESF Workshop 23-26 May 2001, Coping with Informality and Illegality in Human Settlements in Developing Countries. [www.naerus.org](http://www.naerus.org)

Westendorff, David & Deborah Eade, eds. 2002. **Development and Cities**. A Development in Practice Reader. Oxford: UNRISD and Oxfam.

World Bank, 2002. *Brazil: Progressive Low-Income Housing: Alternatives for the Poor*

Report No. 22032 BR, December 21, 2002. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

**YUVA. 1999. Our Home is a Slum: An Exploration of a Community and Local Government Collaboration in a Tenant' s Struggle to Establish Legal Residency in Janata Squatters Colony, Mumbai, India.** Discussion Paper 107. Geneva: UNRISD.

## **Anexo 1. Melhores Práticas da UNCHS :**

Sem-tetos & Habitações:

- a) Appropriate Grassroot Level Intervention for Cost-effective Housing - Índia
- b) Batikent Project - Turquia
- c) Build Together: The National Housing Programme - Namíbia
- d) Burgerziekenhuis Hospital, Amsterdam - Holanda
- e) Community Action Planning (CAP) Methodology - Sri Lanka
- f) Co-operative Housing in Canada: A Model for Empowered Communities - Canadá
- g) Cost Effective Environment Friendly (CEEF) Shelter Development Strategy - Índia
- h) Frauen-Werk-Stadt - A Housing Project by and for Women in Vienna - Áustria
- i) Graduated Plan of the City of Vienna for the Reintegration of Homeless - Áustria
- j) Homeless Families Program - Estados Unidos
- k) Housing Program for Rural Areas (Foundation Costa Rica - Canada) - Costa Rica
- l) Housing Settlement Project in Shanghai - China
- m) Improving Living Environments for the Low-Income Households - Arábia Saudita
- n) Khuda-Ki-Basti - Innovation and Success in Sheltering the Poor - Paquistão
- o) Lesotho Urban Upgrading Project (LUUP) - Lesoto
- p) Low-Cost Housing - Malásia
- q) Project on Sites and Services for Low-Income Family Groups - Argentina
- r) Rough Sleepers Initiative (RSI) in Central London - Reino Unido

- s) Self Built Affordable Homes to Rent – Reino Unido
- t) Self-Contained Housing Delivery System – Tailândia
- u) Self-help Housing: Mutirao 50, Fortaleza – Brasil
- v) Self-Management in Popular Shelter and Habitat Program – Venezuela
- w) Shelter Upgrading in Agadir – Morrocos
- x) Single Family Housing Project in Timisoara – Romênia
- y) Settlement Upgrading Project (DUA/GTZ Project) – Senegal

### **Fontes de Informações de Melhores Práticas:**

Todos os sumários do programa são retirados do Banco de Dados de Melhores Práticas, compilado pela UN-Habitat e com o apoio da UNESCO-MOST Clearing House. O banco de dados é extenso e contém 700 exemplos de boas e melhores práticas que foram analisadas e julgadas por comitês e júris técnicos independentes para o II Encontro das Cidades promovido pela HABITAT em Istambul em 1996, e para o Prêmio Internacional para Melhores Práticas para Melhoria de Ambiente Social de Dubai, em 1998. Os resumos de boas e melhores práticas selecionadas estão inclusas no Banco de Dados da MOST por causa de sua particular relevância no impacto sobre a erradicação da pobreza e coesão social. Mais informações sobre o Banco de Dados de Melhores Práticas, o Programa de Melhores Práticas & Programa de Liderança Local e do Prêmio Internacional de Dobai podem ser obtidas contatando-se:

BestPractices & Local Leadership Programme

UN-Habitat

P.O. Box 30030

Nairobi, Kenya

Tel: (254-2) 623029

Fax: (254-2) 623080

Homepage: <http://www.sustainabledevelopment.org/blp/> ;

Database: <http://www.bestpractices.org/>

## **Anexo II. A abordagem do desenvolvimento igualitário da Microenergia: De redes de vizinhanças de micro-negócios a habitações decentes.**

*Por Fernando Murillo, Microenergia*

Microenergia é uma associação argentina sem fins lucrativos que acredita no desenvolvimento igualitário construído com bases na participação comunitária, rede de micro-negócios e habitações decentes para comunidades de baixa renda. A hipótese mantida é a de que tais comunidades naturalmente têm capacidade de organizar-se para canalizar positivas sinergias de solidariedade e empreendedorismo, que são pré-requisitos para o desenvolvimento igualitário e defesa dos direitos humanos. A Microenergia busca comunidades com estas características para fornecer direcionamento e apoio em seus esforços para atingir o desenvolvimento igualitário. A Microenergia incentiva a total participação dos residentes em discussões e planejamento de ações concretas para a solução de problemas que afetam a comunidade como um todo, com um foco especial no desenvolvimento de redes de micro-negócios para aliviar problemas urgentes de pobreza e desemprego.

Nessas comunidades, o micro-negócio é a resposta natural à sobrevivência. Vários produtos artesanais são normalmente desenvolvidos e negociados informalmente, mas sendo o lucro muito baixo e a estratégia baseada em esforços individuais, os resultados são impossíveis de gerar o capital necessário ao crescimento e aumento de lucro nos negócios. A Microenergia convida as micro-empresas individuais, fornece micro-crédito, treinamento, informação de mercado e possibilidades de registro de redes de integração de produtos semelhantes. Através do treinamento funcional, focado em micro-negócios em paralelo com projetos de desenvolvimento social, o processo de desenvolvimento igualitário é incentivado. Uma moral de inclusão social cresce como resultado do treinamento da comunidade e dos progressos concretos de melhoria dessa comunidade. A participação em feiras regionais e internacionais com seus melhores produtos cria um senso de orgulho e pertencimento à comunidade. Isso é seguido de melhorias nas habitações, garantidas pelo crescimento dos lucros das micro-empresas. A melhoria de infra-estruturas de habitação e micro-empresas normalmente torna-se a marca registrada das redes de micro-negócios integrados.

O compromisso com a igualdade é assumido em termos de subsídios advindos de micro-empresas de sucesso para projetos sociais, atendendo aos mais urgentes problemas da comunidade. A priori, o enfoque consiste de cinco componentes básicos: treinamento, micro-créditos, infra-estrutura da comunidade, habitação e feiras (Figura 1). Cada componente contribui para construir as capacidades locais para criar-se a infra-estrutura organizacional e de logística para a edificação de uma rede de desenvolvimento com bases na prática da participação democrática.

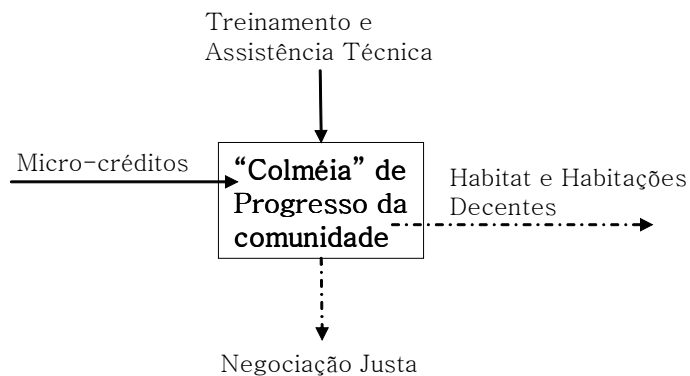


Figura 1. A abordagem do desenvolvimento igualitário da Microenergia.

A abordagem foi aplicada a condições muito específicas de pobreza e marginalidade, demonstrando sua força e fraqueza. Na área metropolitana de Buenos Aires (Argentina), a visão completa foi implantada em Moreno, criando uma “ colméia” ou centro comunitário, berço das redes de micro-negócios e desenvolvimento comunitário. Os resultados foram muito auspiciosos: taxa zero de inadimplência, um importante crescimento nas melhorias habitacionais, atingindo níveis de habitações decentes com lojas e oficinas de micro-negócios e uma emergente estratégia de mercado comunitária. No caso de San Martin, na zona sul de Buenos Aires, uma oficina de proteção teve apoio técnico e financeiro. Redes de trabalho não ocorreram, possivelmente por causa do alto nível de fragmentação social na área.

No caso de comunidades localizadas nas províncias, como no caso de Brea Pozo (Santiago del Estero), Andresito (Misiones), Esquina (Corrientes) e Alumine (Neuquén), distantes dos principais mercados, a provisão do treinamento profissional gerou desenvolvimento muito escasso, exceto em termos de feiras. A possibilidade de vender seus produtos em Buenos Aires, diretamente, sem intermediários, foi o principal interesse. Mas, a sustentação da estratégia de feiras exige muito mais do que auxílio para que certas comunidades aprimorem seus produtos. É necessário estabelecer uma plataforma onde produtos de comunidades vulneráveis sejam promovidos e vendidos em grandes mercados, com o apoio de instituições públicas. Uma iniciativa desse tipo, conhecida como “ Primeiro exemplo de desenvolvimento igualitário” foi lançada no histórico “ Cabildo” de Buenos Aires. Junto com o Ministério do Interior, o “ Cabildo” convida municipalidades através do país para exibirem produtos de comunidades vulneráveis. A resposta foi muito positiva, atraindo um número enorme de inscrições. Espera-se que tal estratégia encoraje um processo de construção de capacidades para governantes locais comprometidos com os princípios de desenvolvimento igualitário.

A experiência atual fornece valiosos insumos para a discussão da potencial de abordagem para a democratização de oportunidades de desenvolvimento na era da globalização.