

POLÍTICAS HABITACIONAIS NA AMÉRICA LATINA: A EXPERIÊNCIA DO MÉXICO

***Arnaldo de Souza e
Danilo Ferreira Chaves***

Destarte, o primeiro ponto a ser destacado, Segundo Borges (2015), deve-se ao fato de que o México, primeiro país latino-americano, agora considerado da América do norte, a fazer um desmonte de latifúndios com uma revolução agrária, com Emiliano Zapata em 1910, embora apenas consolidada em 1940 com beneficiamento dos pobres e de maneira mais contemplativa à diversidade étnica do país, conforme salienta Gil (2012):

Como elementos fundamentais norteadores da política formulada a partir dos anos de 1940, destacamos a continuidade do objetivo principal de integração nacional, porém, agora, matizado pelo uso de alguns elementos indígenas na definição da cultura nacional do México. A política indigenista, que se consolidou no México, mantinha as suas características de aculturação planejada convivendo com uma contradição sempre presente: uma política que faz a exaltação das culturas e da arte dos indígenas mortos e mantém um enorme desdém pelos índios vivos.

No tocante ao período que corresponde às últimas décadas do século XX e início do século XXI, o contingente populacional urbano no México sofreu transformações radicais. Notadamente, o crescimento demográfico que, de 1950 aos anos 2015, saltou de 25,8 a 119,5 milhões de habitantes¹, convergiu para o surgimento de grandes tecidos urbanos e para a concentração demasiada da população nestes espaços. Deve-se ressaltar, neste íterim, que atrelado a um crescimento populacional tão expressivo tende a haver uma demanda proporcional por habitação e que, não obstante, os grupos populacionais menos abastados tendem a ter maiores dificuldades na obtenção de moradia.

Segundo Valença (2003), a habitação é uma mercadoria fundamental a vivência e a convivência humana, sendo necessária a intervenção do Estado para controlar preço, renda e mercado. Ela é especial, peculiar e complexa – com implicações diversas e profundas. Caracterizou-a melhor como uma “necessidade básica” com alto valor agregado dado a sua produção complexa e de “consumo indivisível”. (VALENÇA, 2003). Neste sentido, em uma breve síntese, este trabalho enseja abordar o desenvolvimento de políticas habitacionais no México, bem como

¹ Dados do Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2015.

aludir aos condicionantes destas políticas através de fatores internos e externos ao México.

Bredenoord; Verkoren (2010) destaca que, no início do processo de urbanização mexicano, foram construídos edifícios especialmente para fins de locação nas bordas das cidades. Os chamados *vecindades*², como ficaram conhecidos, eram formas de habitação simples, com um ou dois pequenos quartos por unidade e instalações sanitárias, por vezes, de uso comum. Com consequência, desenvolveram-se áreas cuja finalidade fora prover moradia barata aos grupos de mais baixa renda. No entanto, já na década de 1960, o crescimento destes grupos findou por esgotar a capacidade de absorção do setor de arrendamento urbano.

Situação semelhante ao que ocorreu no Rio de Janeiro, em que pese a construção de “casas higiênicas” cujas construções eram incentivadas pelo Estado Imperial, chamadas de “avenidas”, que eram tipos de habitações coletivas muito frequentes naquela capital no século XIX. (VAZ, 1994).

Aos grupos desfavorecidos economicamente, no México, não lhes restou alternativa, senão a autoconstrução de moradias como solução habitacional, caracterizada pela ocupação ilegal de terras, com milhares de casebres desprovidos de serviços públicos (BREDENOORD; VERKOREN, 2010). Posteriormente, houve uma gradual regularização dos serviços públicos e foram garantidos títulos de regularização da terra, refletindo numa melhoria da qualidade das habitações. Destaca-se ainda que, este processo de provisionamento habitacional fora desenvolvido num quadro de auto-organização, autogestão e autofinanciamento, tornando-se a principal forma de produção de habitação nas grandes cidades mexicanas entre 1970 e 1980 (BREDENOORD; VERKOREN, 2010).

Outrossim, segundo afirma Maricato (1987), a aquisição da casa própria é de maneira geral inacessível aos trabalhadores, a opção encontrada por estes é a aquisição de lotes em favelas ou em regiões afastadas, as quais não tem um desenvolvimento urbano necessário para uma vida digna. Além disso, a construção de suas moradias é na maioria das vezes feita por eles próprios com a ajuda de familiares, o que ocasiona nas palavras da autora em “sacrifícios e predação”.

² Conceito que alude à condição de vizinho.

Na década de 1970, sob a constatação de que apenas 35% do total da produção habitacional no país fora proveniente da ação combinada Estado-mercado privado, e que 65% fora produto de autoconstrução, o Governo Federal respondeu com a criação de agências de habitação semi-públicas³ responsáveis pelo planejamento, desenvolvimento e financiamento dos grupos de média e baixa renda (BREDENOORD; VERKOREN, 2010). Com essa medida, o Estado subsidiou a habitação e fortaleceu o mercado privado de construção, que passou a ser experiente e com capacidade de construção em grande escala. Até o final da década de 1970, a grande política pública mexicana era o planejamento urbano como uma ferramenta para localizar o melhor uso da terra e distribuir as infraestruturas e os equipamentos entre as camadas sociais, mas depois foi dominado pelo mercado imobiliário.

Singer (1978) lembra-nos que a disputa sobre o solo urbano é devida a imensa concentração de gente e as inúmeras atividades desenvolvidas, pautada pelo capitalismo e fundamentada na propriedade privada, sendo assim, assemelhada ao capital. Isto é, a casa própria, que adquiria cada vez mais importância, ao nos referirmos ao caso mexicano, tivera estreita relação com os ditames da exploração do mercado imobiliário.

No entanto, embora praticamente não tenha atacado as causas do problema habitacional, ou sequer tentado preveni-las, até o final da década de 1980 o Governo teve algum êxito no enfrentamento ao processo de urbanização com a reserva fundiária, que consistiu na aquisição ou expropriação, por parte do Estado, de terra no em torno de várias cidades, que reordenou espacialmente o solo e permitiu o fornecimento de terras para a habitação social, isso não vinha acontecendo, até então, devido às forças políticas e econômicas dominantes (CENECORTA, 2012). No período de 1971 a 1982, os esforços combinados das agencias de habitação mexicanas ascendeu a mais 700.000 unidades habitacionais, com média de 65.000 por ano (BREDENOORD; VERKOREN, 2010), uma quantidade substancialmente expressiva, mas que, no entanto, as famílias de baixa renda continuaram desprestigiadas.

³ Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE); e, Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI).

Cenecorta (2012) salienta que o problema urbano no México tem evoluído ao longo do tempo e aumentado de forma crítica. Segundo ele um grande desafio é o crescimento demográfico, com previsões de que em 2040 alcance o patamar de 140 milhões de habitantes e refere-se ao processo de urbanização, não só a tendência de grande concentração da população nas cidades e metrópoles no “Vale do México”, mas também, que quase todo o crescimento populacional será de população pobre. O desafio subsequente é o problema habitacional que será gerado pelo crescimento demográfico, indo de 27 milhões de moradias para uma previsão de aumento de 60% em três décadas, necessitando repensar as políticas públicas urbanas e de habitação a serem desenvolvidas pelo México devido principalmente que quase todo o crescimento populacional será de população pobre. (CENECORTA, 2012).

Em 1992, a política nacional de habitação foi modificada, transformando o papel do governo, ele parou de incentivar o financiamento habitacional e do setor privado tornou-se responsável pela geração e construção de casas. Anos mais tarde, o governo procurou, através dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, garantir o acesso à moradia para todos os mexicanos. Já nos anos 2006, o governo nacional mexicano promoveu uma série de instrumentos institucionais cuja finalidade fora satisfazer as necessidades habitacionais da população de baixa renda, sem a intenção de obtenção de lucros, como a Lei de Habitação e Programa Nacional de Habitação.

Outra faceta do processo de urbanização no México é o efeito de dinâmicas migratórias atuais (IRACHETA, 2012). Entre 2000 e 2010, os municípios grandes áreas metropolitanas perderam população; no caso da Área Metropolitana do México, o município de Jaltenco, foi a que sofreu a maior perda com uma diminuição de 16,7%. Destacam-se, também, os municípios de Nezahualcoyotl e Tlalnepantla de Baz equivalente a 9,4% e 7,9% da população, respectivamente perdas. No Distrito Federal, as delegações de Azcapotzalco, Coyoacan, Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza Iztacalco e, teve taxas de crescimento negativas, Venustiano Carranza sendo a maior perda de população⁴.

Outras cidades também perderam população durante o período. Entre os destaques estão os municípios de Guadalajara que tiveram uma perda de 9,1%

⁴ Dados do Diario Oficial de la Federación.

em junho e San Nicolás de los Garza (10,8%)⁷, como outras cidades menores como: Jiquilpan em Michoacan (0,6%), Gabriel Leyva em Sinaloa (0,5%), em Morelos Zacatepec de Hidalgo (0,1%), Tenancingo, no Estado do México (2,2%), Atencingo-Chietla em Puebla (0,9%) e Tuxpan em Nayarit (0,2%)⁸. A dinâmica de migração da população mexicana é um fenômeno que influencia diretamente a configuração e a expansão das cidades.

Todavia, vale ressaltar que a perda de população nestas cidades não tem como explicação uma redução da população, mas sim a uma dispersão da população em relação ao território mexicano, resultando em um quadro heterogêneo, não apenas pela diversidade conferida ao país por fatores climáticos e ambientais, mas também pela conformação de cidades com densidades populacionais diversas.

De acordo com a Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) mexicana, as cidades com mais de um milhão de habitantes, têm densidades médias de 36 habitações por hectare; as de 500 mil a um milhão tem, em média, 27 habitações por hectare; aquelas de 100.000 a 500.000, 21 habitações por hectare; e, as de 50 a 100.000 têm uma densidade média de 19 habitações por hectare, com uma média nacional global de 23 habitações por hectare.

Quanto às áreas rurais, as consequências da dinâmica da migração e do processo de urbanização têm se refletido na formação de áreas rurais dispersas. De acordo com o INEGI, em 2010 havia 188.596 localidades rurais onde viviam pouco menos de 26 milhões 50 mil. Os números dos recenseamentos da população de 1970, 1980, 1990, 2000 e 2010, indicam que os assentamentos humanos em cidades com menos de 2.500 habitantes. Este padrão territorial da população rural, representa um sério desafio para o Estado mexicano, não só pelo aprofundamento da dispersão de pequenas cidades, mas por causa das dificuldades envolvidas na introdução de serviços e o fornecimento de equipamentos sociais e soluções de habitação para uma população ele está representando cerca de um terço dos mexicanos.

Por fim, dados da Procuraduría Federal Del Consumidor (PROFECO), apontam para uma tendência a discrepância entre a oferta produzida e a demanda consumida de habitação no México. Os números mostram que de 2007 a 2011, a

⁵ Datos do Diario Oficial de la Federación.

quantidade de habitações construídas passou de 631.162 a 633.617, enquanto a demanda correspondente aumentou de 1.025.518 a 1.076.514.

No entanto, ainda segundo a PROFECO, as extensões de financiamento refletem-se no Plano Nacional de Desenvolvimento 2007-2012, o Programa de Desenvolvimento do Setor Social 2007-2012 e do Programa Nacional de Habitação 2007-2012, que ajudaram setores desfavorecidos a também poderem acessar crédito para comprar suas próprias moradias e tal medida tem promovido a modernização das agências de habitação para responder às exigências de famílias mexicanas.

CONCLUSÃO

A pesquisa realizada mostra um país com crescimento demográfico muito grande sendo que inicialmente a urbanização foi através de habitações simples e autoconstrução. Na década de 1970, a grande política pública mexicana foi o planejamento urbano, mas depois foi dominado pelo mercado imobiliário.

No período de 1971 a 1982, os esforços combinados das agências de habitação mexicanas construiu cerca de 700.000 unidades habitacionais, uma quantidade substancialmente expressiva, mas que, no entanto, as famílias de baixa renda continuaram desprestigiadas.

Já nos anos 2006, o governo nacional mexicano promoveu uma série de instrumentos institucionais cuja finalidade fora satisfazer as necessidades habitacionais da população de baixa renda, como a Lei de Habitação e Programa Nacional de Habitação, mas não conseguiu atender nem 50% da demanda segundo dados da CONAVI demonstrando que os esforços governamentais foram insuficientes ou mal alocados.

REFERÊNCIAS

BORGES, A. C. "" **Voy a Cantar un Corrido**": As Representações do Zapatismo na Canção Popular Mexicana."

BREDENOORD, J; VERKOREN, O. **Between self-help–and institutional housing: A bird's eye view of Mexico's housing production for low and (lower) middle-income groups**. *Habitat International*, 2010, 34.3: 359-365.

CENECORTA, A. I; SMOLKA, M. "O paradoxo da regularização fundiária: acesso à terra servida e pobreza urbana no México". *Cadernos do IPPUR* 14.1 (2000): 87-117. 2012.

GIL, A. C. A. "As ciências sociais ao serviço do colonialismo? A Antropologia aplicada, o auge do indigenismo e sua crise no México da segunda metade do século XX." *Dimensões* 29.29 (2012): 309-332.

IRACHETA, A. **Experiencias de política habitacional en México**. *Revista de Ingeniería*, n. 35, p. 95-99, 2012.

MARICATO, E. **Política habitacional no regime militar. Do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis: VOZES, 1987.

MÉXICO, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponível em: < <http://www.inegi.org.mx/> >. Acesso em 10 de junho de 2016.

MÉXICO. Diario Oficial de la Federación. **Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018**. Disponível em: < http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014 >. Acesso em 10 de junho de 2016.

MÉXICO. Procuraduría Federal Del Consumidor. **El Sector Inmobiliario En México. Situación De La Vivienda En México**. Disponível em: < http://www.profeco.gob.mx/encuesta/brujula/bruj_2012/bol228_sec_inmobiliario.asp >.

SINGER, P. **O uso do solo urbano na economia capitalista**. (21-36). In: MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

VALENÇA, M. M. **Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar**. *Cadernos Metrópole*, n.9, 165-171, 2003.

VAZ, L. F. **Dos cortiços às favelas e aos edifícios de apartamentos: a modernização da moradia no Rio de Janeiro**. *Análise Social*, XXIX, 581-597, 1994.